

# El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos

Anuario de la Integración Regional  
de América Latina y el Gran Caribe 2012



**Coordinadores**

Andrés Serbin, Laneydi Martínez  
y Haroldo Ramanzini Júnior

*cries*



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales  
**30mo. Aniversario**



Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012  
Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana) y Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo)

ISBN 980-317-196-8  
ISSN - 1317-0953

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,  
Buenos Aires, Argentina

Diseño, coordinación gráfica: [www.imagentres.com](http://www.imagentres.com)

**Pedidos: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)**  
**Oficina Argentina** - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 - e-mail: [info@cries.org](mailto:info@cries.org)

Visite la página web de CRIES: [www.cries.org](http://www.cries.org)

# Índice

## Introducción

El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos <i>Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior</i> .....	7
---	---

## Sección I. La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post – liberal, post-hegemónico o post – neoliberal? El debate en curso

Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR <i>José Antonio Sanahuja (Universidad Complutense de Madrid- España)</i> .....	19
Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal <i>Andrés Serbin (SG-CRIES)</i> .....	73
Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina <i>Pia Riggirozzi (University of Southampt)</i> .....	129
Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales <i>Elsa Llenderroz (FLACSO- Argentina y UBA)</i> .....	153

## Sección II. Nuevos actores y nuevos liderazgos en América Latina y el Caribe: Entre el interés nacional y las estructuras regionales

La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Aavales y obstáculos para lograr su consolidación <i>Oneida Álvarez Figueroa (CIEI, Universidad La Habana, Cuba)</i> .....	177
El ALBA visto desde el Caribe. Entre la realidad y los sueños <i>Tania García Lorenzo (Centro Juan Marinello, Cuba)</i> .....	207
Las políticas comerciales de los países andinos y sus efectos en el proceso de integración regional <i>Wilson Mamani (Bufete jurídico integral Oviedo &amp; Asociados, La Paz, Bolivia)</i> .....	233
De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y desafíos de la seguridad regional <i>Daniel Matul (FUNPADEM y CRIES – Costa Rica)</i> .....	249
La integración económica en el Caribe. Experiencias y desafíos recientes de la CARICOM <i>Antonio Romero (CIEI – Universidad de La Habana)</i> .....	267

El regionalismo “post – liberal” en América Latina y el Caribe:  
Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos



La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en estrategias y ajustes en prioridades <i>Miriam Gomes Saraiva (UERJ)</i> .....	289
O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira <i>Corival Alves do Carmo (IPEA; Brasil)</i> .....	301
La política exterior de Venezuela hacia los países de la CARICOM <i>William Espronceda Rodríguez y Williams Cobas</i> <i>(CEHSEU-Universidad de La Habana)</i> .....	321
La política externa boliviana en el período post 2005 <i>Aldo Duran Gil (UFU)</i> .....	339

### **Sección III. Los actores externos y la región: Los Estados Unidos y China**

As relações comerciais entre os Estados Unidos e os países do Mercosul (2000 – 2010) <i>Filipe Almeida do Prado Mendonça (UFU)</i> .....	365
A grande ilusão: A visão Sul-Americana sobre a China <i>Marcelo Fernandes de Oliveira (UNESP – Marília)</i> .....	387
El dragón en el patio trasero: China, Sudamérica y el Consenso del Pacífico <i>Javier Vadell (PUC-MG)</i> .....	397

### **Sección especial: Nuevos y viejos temas de la agenda regional: seguridad, finanzas, integración de infraestructura y gobernabilidad ambiental en América Latina y el Caribe**

Integração e Cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa: Algumas reflexões <i>Carlos Eduardo Carvalho (Puc – SP e Programa San Tiago Dantas de Pós – Graduação em Relações Internacionais)</i> .....	437
Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudanças <i>Leandro Freitas Couto (UNB) e Raphael Padula (UFRJ)</i> .....	449
Extractivismo, transferencia y realización de excedentes en América Latina <i>Gian Carlo Delgado (UNAM y CONACYT - México)</i> .....	479
Coexistencia autoritaria, democracia repartida y oligopolio en el uso de la fuerza: Gobernabilidad democrática y crimen organizado en Centroamérica <i>Daniel Matul (FUNPADEM y CRIES – Costa Rica)</i> .....	499
El agua en el Caribe Insular y la crisis del recurso en el Siglo XXI: ¿Recurso económico o bien público? <i>Armando Fernández (FUNJHN, La Habana, Cuba)</i> .....	523

# Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR<sup>1</sup>



**José Antonio Sanahuja**

Doctor en ciencias políticas, y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es también investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus áreas de trabajo son el regionalismo y la integración latinoamericana, las relaciones entre la UE y América Latina, cooperación al desarrollo, y teoría de las relaciones internacionales  
e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

## Multilateralismo, Regionalismo e Identidad Internacional en América Latina

La aproximación de América Latina al multilateralismo no responde sola, ni principalmente, a meros intereses nacionales, a factores funcionales, o a supuestas preferencias racionales, por citar los factores a los que se suele recurrir desde algunas corrientes teóricas. Existe un “multilateralismo latinoamericano” enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional. Respecto al primero de esos rasgos, el unionismo y la integración son un rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde sus independencias. Pese a su fracaso o, quizás, a causa de él, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo elementos constitutivos de la identidad, los valores y la cultura política de América Latina, en la medida que esta es también narrativa compartida, imagen común de auto-representación de los latinoamericanos frente al mundo, y guía de las prácticas sociales que dan forma a la política exterior. Desde esa singularidad latinoamericana, las explicaciones social-constructivistas también son relevantes a la hora de analizar el multilateralismo latinoamericano.

Empero, esa imagen idealizada de la “patria grande” —sea latinoamericana, suramericana, o centroamericana— tiene una difícil relación con el acendrado nacionalismo también presente en dicha identidad y cultura política, en cuyo origen se encuentran los procesos de construcción nacional posteriores a la independencia. Como es sabido, el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas. A la postre, fue un factor decisivo en la construcción de lo que el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez denominó “la patria del criollo”, que conspiró desde sus inicios contra la Gran Colombia, o la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica.

Ello ha dado lugar a una paradoja aparentemente irresoluble: por un lado, el nacionalismo y la defensa de la soberanía, como discurso y práctica de la política exterior y doméstica, han sido obstáculos para la construcción de organizaciones regionales fuertes, con





competencias propias, y soberanía compartida. Por otro lado, la defensa de la soberanía habría sido también ideología común y factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, y esa tradición emancipadora es un importante elemento constitutivo de las aspiraciones de autonomía de la región. Esas aspiraciones siguen siendo un rasgo constitutivo del regionalismo latinoamericano, así como de las aproximaciones de la región al multilateralismo, de tipo “defensivo” o “autonomista”.

Por ello, América Latina afronta un permanente “trilema” entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En ese “trilema” imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez<sup>2</sup>.

Ese “trilema” se relaciona con la ambivalente relación de América Latina con Estados Unidos. Polo de atracción o de rechazo —y a menudo de ambas cosas a la vez—, Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad. Si se atiende a las organizaciones multilaterales que han conformado la historia política de Latinoamérica desde finales del siglo XIX esa relación ambivalente está muy presente. Con la aparición del “movimiento panamericano” y la Conferencia de Washington de 1889-90 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado “sistema interamericano”. Este fue, por un lado, un instrumento para la hegemonía estadounidense en la región. Pero al mismo tiempo fue el escenario en el que América Latina y sus naciones se constituyeron como actores internacionales, construyeron su identidad internacional, y definieron una particular visión y praxis de la política exterior. Entre otras cosas, ello significó importantes aportaciones al derecho internacional, como el principio de no intervención, o el sistema interamericano de derechos humanos.

Este artículo examinará el “regionalismo post-liberal” como uno de los enfoques contemporáneos de América Latina hacia el multilateralismo, el regionalismo y la integración regional; y cómo la región se enfrenta al ineludible “trilema” entre nacionalismo, integración y autonomía internacional, tomando la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como caso de estudio.

Para ello se utilizará un marco de análisis social-constructivista con algunos elementos del institucionalismo liberal. Se evidenciará que, a través de UNASUR, el unionismo y las aspiraciones de integración regional de América Latina se redefinen en el marco sudamericano. Esto también implica una estrategia “post-liberal” emergente desde

el rechazo al “regionalismo abierto” de la década de los noventa. Esta estrategia post-liberal está animada por una búsqueda conciente de una mayor autonomía en el escenario internacional y en sus políticas de desarrollo, particularmente en relación a Estados Unidos. Empero, el futuro de este proyecto se ve determinado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, así como por la opción de diseños institucionales que, teniendo en cuenta el principio mencionado con anterioridad, tendrán *ab initio* importantes limitaciones institucionales causadas por su lógica intergubernamental.

## “Viejo”, “Nuevo”, y “Regionalismo Abierto”

Partiendo de esa identidad y narrativa unionista, el regionalismo latinoamericano contemporáneo —tanto el “viejo regionalismo” de los años sesenta, como el “nuevo” de los noventa— ha respondido tradicionalmente al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región<sup>3</sup>. Sin embargo, importantes diferencias existen en las estrategias seguidas desde los años sesenta, cuando la integración regional emergía como un elemento clave en las estrategias de desarrollo y las políticas exteriores de la región. La expresión “Viejo Regionalismo” fue usada durante la era de la Guerra Fría para describir, por un lado, las estrategias de integración económica que poseían determinados grados de autonomía, en función de llevar adelante sus propias políticas de desarrollo. Por otra parte, se refiere a las organizaciones regionales de seguridad lideradas por Estados Unidos establecidas para mantener las alianzas militares y los balances de poder en un mundo bipolar. Consecuentemente, en el contexto de América Latina, el viejo regionalismo se refiere primero a la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En segundo lugar se refiere a la integración económica y las políticas de desarrollo propuestas por la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde los finales de los años cincuenta y hasta la crisis económica de los ochenta. Estas estuvieron basadas en la implementación de las estrategias de sustitución de importaciones del desarrollo industrial a escala regional, en función de superar los obstáculos al desarrollo, como el pequeño tamaño de los mercados nacionales, y promover cambios en los patrones de producción y mayores ganancias de eficiencia.

Un conjunto de grupos subregionales y regionales fueron establecidos sobre esas bases: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC), ambas firmadas en 1960; y el Pacto Andino establecido en 1969. Sin embargo,







sólo el MCCA fue realmente exitoso. A pesar de conflictos bilaterales, como el llamado la “Guerra del Fútbol” de 1969 entre Honduras y El Salvador, el MCCA le dio ímpetu a las altas tasas de crecimiento económico y la industrialización de las pequeñas economías de Centroamérica hasta la llegada de la crisis de los ochenta. En un marcado contraste, el Pacto Andino nunca alcanzó elevadas tasas de comercio intrarregional a causa de las similitudes de su estructura exportadora y la ausencia de un verdadero mercado regional. La ALALC, definida como área de libre comercio comprendiendo Sudamérica y México, falló en implementar los acuerdos concernientes a la liberalización del comercio y la reducción de aranceles. En 1980, fue devaluada a la aún menos demandante Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Finalmente, todos estos esquemas colapsaron en la crisis económica de los ochenta.

Sin embargo, en los ochenta el Viejo Regionalismo también comenzó a erosionarse en su dimensión geopolítica. La crisis centroamericana demandó de una América Latina más firme y autónoma en el área política y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las políticas exteriores de los países de América Latina fue visible de manera creciente desde la mitad de los años ochenta en adelante. Algunos eventos que contribuyeron a ello fueron el descrédito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los cuales eran simplemente vistos como instrumentos anticomunistas de Estados Unidos durante la Guerra Fría; el apoyo de Estados Unidos a Reino Unido en la Guerra de las Malvinas, rompiendo los compromisos de defensa mutua del TIAR; y la estrategia de la Presidencia de Reagan de agresión hacia Centroamérica.

Como consecuencia, se generaron un conjunto de iniciativas para el manejo de crisis y la resolución de conflictos fuera del marco de la OEA. Estas eventualmente conducirían a la creación del Grupo de Río y al establecimiento de una plataforma centroamericana de cooperación política, a través del Proceso Contadora y del Acuerdo de Paz de Esquipulas.

En este escenario, el regionalismo latinoamericano comenzó a adquirir una nueva dimensión política. Este carácter multidimensional es uno de los rasgos característicos del “nuevo regionalismo” de la post-Guerra Fría, mientras en el “viejo” regionalismo latinoamericano, las dimensiones económicas y de seguridad fueron colocadas en diferentes organizaciones, resultando en una relación subordinada con Estados Unidos (Hettne, 2005). Finalmente, vale la pena destacar que el nuevo regionalismo de los años noventa estuvo centrado en una estrategia integral para mejorar la posición internacional de la región, mientras

al mismo tiempo, estaba dirigido a reforzar sus capacidades internas de gobernabilidad. Esta fue una de las respuestas de América Latina en la búsqueda de una mejor posición en el cambiante sistema internacional de la era de la post-Guerra Fría (Arenal 2002, 2009).

De esta manera, el Nuevo Regionalismo tenía una fuerte racionalidad política. Las agendas de las organizaciones regionales y los órganos creados o restaurados en este período fueron ampliados para lidiar con la coordinación de política exterior, los asuntos de seguridad regional, medioambiente y migración, y otros temas en los que existía intereses nacionales convergentes, y las políticas nacionales eran incapaces de responder efectivamente. En otras palabras, el Nuevo Regionalismo era considerado una estrategia para enfrentar las dinámicas de la globalización apoyando las capacidades de los Estados-Nación para la gobernabilidad en un espacio regional, en aquellos campos en los cuales existían interdependencias regionales y globales crecientes, y algunos intereses nacionales eran percibidos y redefinidos como intereses comunes (Söderbaum y Shaw 2003; Hettne 2005). Así, el Nuevo Regionalismo podía ser visto como una forma embrionaria de "gobernanza a multinivel". Como será explicado más adelante, esto significó una tensa relación con el Estado-Nación y diferentes *trade-off* entre el ejercicio de la soberanía nacional y los procesos de integración regionales.

Si el nuevo regionalismo fue la respuesta a los desafíos políticos y de seguridad de la era post-Guerra Fría, el "Regionalismo Abierto" podía ser considerado como la respuesta a las demandas de dinámicas crecientes y manifiestas de la regionalización económica y la globalización. El "Regionalismo abierto" asoció la integración económica regional con las políticas liberales del llamado "Consenso de Washington". Estuvo basado en acuerdos de comercio regionales con bajos aranceles externos y barreras al comercio y una más amplia liberalización intra-grupo, con el propósito de dar a los mercados un mayor rol en la promoción de la eficiencia y la competitividad internacional (Burki *et al.* 1996). Sin embargo, en algunas versiones de este, ha sido también discutido que el "Regionalismo Abierto" requiere de un marco integral de instituciones y políticas públicas en el área de I&D, la infraestructura, y la regulación de los mercados para estimular el cambio tecnológico e incrementar la productividad y la competitividad frente al proceso de globalización (CEPAL 1994, IDB 2002).

Este ciclo de Regionalismo Abierto continuó hasta la mitad de los años 2000 y marcó un período relativamente consistente en el regionalismo latinoamericano y la integración económica. Sin embargo, esta estrategia entró en crisis a mediados de la década





debido a las limitaciones inherentes de su estrategia de liberalización comercial (Sanahuja 2007) y el rechazo expreso a las estrategias del regionalismo abierto por parte de los gobiernos de izquierda que protagonizaron la segunda mitad de esa década. Esos gobiernos inauguraron un intenso debate acerca de los intereses, racionalidad y objetivos de la integración regional y las ideas relacionadas con las políticas de desarrollo y las estrategias internacionales.

## Un balance del Regionalismo Abierto en América Latina, 1990-2005

Desde 1990, los países de América Latina definieron un nuevo “mapa” de la integración regional basado en las estrategias de Regionalismo Abierto, que han permanecido estable por más de 15 años. Este mapa reflejó diversas estrategias: México se distanció de América Latina siguiendo una ruta pragmática hacia Norteamérica a través del primer acuerdo comercial “Sur-Norte” de este período. Alejarse y buscar acuerdos de comercio bilaterales fue la opción particular de Chile. Otros países optaron por una integración económica regional, pero cuatro grupos separados emergieron de la geografía, las interdependencias económicas, los procesos históricos compartidos, entre otros factores. Los países del Caribe, el Grupo Andino y Centroamérica reactivaron sus esquemas de integración, y un nuevo grupo emergió en Sudamérica. En 1989, CARICOM decidió comenzar el proceso para establecer un mercado y economía únicos. Entre 1991 y 1993, el MCCA devino Sistema de Integración Centroamericano (SICA). En unos pocos años, el SICA estableció un área de libre comercio que recuperó un nivel significativo de comercio intrarregional y fue creado un amplio marco institucional. El Grupo Andino fue reactivado en 1991 con el objetivo de restaurar una zona de libre comercio entre sus miembros, y se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1996. Adicionalmente, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue establecido en 1991 con el objetivo inmediato de crear una unión aduanera.

No es este el momento para describir la evolución de cada uno de esos grupos en detalles, pero algún espacio serán dedicado a mencionar sus principales logros y limitaciones. Si el comercio intrarregional es tomado como un indicador de su desempeño económico, en los noventa este creció más rápidamente que el comercio total en todos los grupos, aunque esta tendencia cambió más tarde en los países de Sudamérica. Estas cifras acumuladas para América Latina como un todo muestran un gran incremento —se multiplicaron por cinco

desde 1990 y hasta 2005. El mercado regional devino más importante que en el pasado para bienes manufacturados, servicios de mayor valor agregado, entre otros, mientras las exportaciones hacia el resto del mundo continuaron siendo principalmente materias primas. Sin embargo, a pesar de la amplia liberalización alcanzada en cada grupo, el comercio intrarregional permaneció como una parte pequeña, y en ocasiones decreciente, del total de exportaciones de cada país. Este declive fue particularmente notable en MERCOSUR y en la Comunidad Andina. Sus desempeños fueron altamente procíclicos, como puede ser visto en la “crisis gemelas” de MERCOSUR en 1998 y 2001-2002. Un conjunto de causas han sido señaladas para explicar esta evolución adversa: la falta de complementariedad económica; las deficiencias en infraestructura de transporte e integración física; las medidas unilaterales; la inestabilidad macroeconómica y el impacto de la crisis financiera; el efecto de las barreras no arancelarias; y la “re-primarización” o “re-commoditización” de las economías de América Latina, llevadas por un fuerte crecimiento de las exportaciones de materias primas a Asia, particularmente desde los países andinos y sudamericanos.

En una evaluación general, la implementación del Regionalismo Abierto ha sido en primer lugar altamente “parcial” y “selectiva”. A pesar de la ampliación de la agenda a diferentes áreas de política, la liberalización comercial ha sido el tema más importante, y sus resultados han sido disímiles. MERCOSUR, CAN y SICA establecieron áreas de libre comercio con una amplia cobertura en bienes, pero un número de excepciones y barreras no arancelarias aún permanecen.

Prestando atención a las uniones aduaneras, los resultados son mixtos, y sólo América Central parece cumplir con esta meta. En todos los grupos, la liberalización de servicios, compras públicas o la inversión entre fronteras han sido comparativamente menores. Hasta cierto punto, un mayor énfasis se ha colocado en las áreas de política que Jan Tinbergen denominó agenda de “integración negativa”, enfocándose en la eliminación de las barreras al libre comercio, en lugar de una agenda de “integración positiva”, concentrándose en el establecimiento de políticas comunes y construcción de instituciones. Las agendas de política han establecido, además, de potenciales ventajas de la integración regional en campos como la investigación, el desarrollo e innovación, infraestructura física o la cooperación energética.<sup>4</sup> Este enfoque parcial es evidente en cuanto a los temas de asimetrías sociales y territoriales. En todos los grupos regionales existía una débil agenda social.

Segundo, desde una perspectiva institucional, puede ser considerado como regionalismo de “élite”. Como se mencionó con anterioridad,





la integración latinoamericana se ha caracterizado por una primacía del inter-gubernamentalismo y el enraizado rechazo al supranacionalismo. Por ejemplo, algunos países de MERCOSUR aceptan la primacía de la ley de MERCOSUR por encima de la ley interna y otros no. Las consecuencias son duales: la falta de reglas legales obligatorias y comunes, y órganos con el poder de adoptarlos; y la debilidad en las decisiones, reglas y mecanismos de resolución de disputas. La preferencia por procesos de toma de decisiones bajo la regla de la unanimidad significa muy bajos niveles de efectividad, falta de credibilidad, e incertidumbre legal. Los esquemas de integración han sido también afectados por el rechazo a establecer instituciones fuertes. Un slogan común en algunos gobiernos latinoamericanos es "nosotros no queremos burocracias como las de Bruselas"; pero la realidad de las instituciones regionales existentes sugiere que es peor no tenerlas o crear instituciones sin el poder o los recursos para trabajar satisfactoriamente.

Sin embargo, el intergubernamentalismo es más un síntoma que una causa. Un marco intergubernamental puede ser efectivo si hay un acuerdo básico para la coordinación de políticas, pero frecuentemente la prioridad ha sido colocada en las agendas, prioridades e intereses domésticos. La proliferación de instituciones, órganos y decisiones agrava el problema, y erosiona la legitimidad y credibilidad de las instituciones regionales. Un ejemplo revelador puede ser encontrado en un estudio dirigido por el Programa Regional para Apoyar la Integración en Centroamérica (PAIRCA), fundado por la Comisión Europea. Este estudio muestra que en los últimos 20 años, el número de reuniones presidenciales estuvo en un promedio de 6 a 11 por año. Alrededor del 85% de las decisiones adoptadas no tienen términos precisos sobre sus resultados, y un 25% de ellos no poseen ninguna institución o cuerpo regional a cargo de ellas. Finalmente, solamente el 54% de ellas son completamente cumplimentadas (SG-SICA 2006).

Tercero, este regionalismo ha sido "disperso" y ha sufrido de fuerzas centrífugas. Desde la segunda mitad de los noventa, la integración regional ha sido erosionada por compromisos extra-regionales, particularmente en el comercio. La causa principal radica en la proliferación de las conversaciones comerciales, ya sean bilaterales, interregionales, multilaterales y plurilaterales. La incertidumbre acerca del futuro de las conversaciones de Doha de la OMC y las expectativas abiertas por los socios comerciales en otras áreas, ha estimulado este "juego multinivel" en América Latina y los países del Asia-Pacífico, Estados Unidos y la Unión Europea. En ocasiones, las agendas y compromisos regionales y extrarregionales se solapan, por lo que pueden ser contradictorios o excluyentes, particularmente en

temas como los aranceles y las reglas de origen. El “spaghetti bowl” resultante, en las palabras de Jagdish Bhagwati, debilita la cohesión interna de cada grupo y pone en peligro el proceso de armonización de reglas entre los diferentes grupos, particularmente entre la CAN y el MERCOSUR.

Un factor adicional de crisis en la integración regional ha sido la proliferación de acuerdos Norte-Sur. Esto es cierto particularmente de los acuerdos de libre comercio promovidos por Estados Unidos luego del fracaso del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y los llamados “Acuerdos de Asociación” propuestos por la Unión Europea. La búsqueda de esos llamados acuerdos de integración económica “Sur-Norte” puede ser explicado por múltiples causas. Primero, el requisito de la OMC de eliminar las preferencias comerciales no recíprocas a nivel regional concedidas por la Unión Europea y Estados Unidos a Centroamérica y los países andinos, a ser reemplazadas por RTAs recíprocos. En segundo lugar, la incertidumbre creciente acerca de las conversaciones de la OMC luego del fracaso de la Cumbre Ministerial de Cancún en 2003 (México). Tercero, las dudas crecientes acerca de las ventajas de los esquemas de integración regional “Sur-Sur” en la región. Finalmente, las ventajas de esos acuerdos Norte-Sur en la adopción de estrategias de crecimiento lideradas por las exportaciones: garantizó acceso a mercados de Estados Unidos y la Unión Europea; una más amplia cobertura y profundos compromisos de liberalización de acuerdos “OMC-plus”; y normas legalmente vinculantes, mayores y más amplios que las creados por los grupos de integración regional, capaces de proveer más certidumbre y garantías legales para los inversores. Ellos también establecieron un mercado más competitivo y como resultado, mayores incentivos para la competitividad y la eficiencia.

Sin embargo, todas estas ventajas percibidas deben ser balanceadas con los costos potenciales y actuales de los acuerdos “Norte-Sur” para el desarrollo. Los acuerdos se localizan en el área del derecho internacional y sus efectos legales pueden significar una “constitucionalización externa” de política económica (Gill 1995, 1998). Por esta razón, estas ganancias en certidumbre y confianza también implican una pérdida en la autonomía en el diseño e implementación de políticas económicas y de desarrollo. Adicionalmente, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, los resultados pueden ser fuertemente desbalanceados e inclinados hacia los intereses de los países ricos. Si el potencial impacto de la liberalización y los costos de ajustes relativos son desestimados, los países latinoamericanos pueden sufrir un pesado precio en términos de capacidad productiva y empleo con una creciente pobreza, desigualdad y exclusión social. Estos riesgos han sido destacados por un conjunto de evaluaciones







del TLCAN (Audley 2003; Hufbauer *et al.* 2003; Lederman *et al.* 2003; Kose *et al.* 2004; Reid 2006).

En relación a los esquemas de integración regional, los acuerdos Norte-Sur han causado mayores divisiones entre los miembros de la Comunidad Andina. Tres países, Colombia, Ecuador y Perú (aunque Ecuador se retractó con posterioridad), presionaron por una decisión para retrasar una unión aduanera Andina y luego descartaron esta meta, para hacer posible el acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Estos acuerdos proveyeron al gobierno de Venezuela la excusa inmediata para abandonar en 2006 la Comunidad Andina y solicitar su membresía en MERCOSUR.

En el largo plazo, la profundización de la integración económica a través de los acuerdos bilaterales de libre comercio "Sur-Norte" trajo consigo problemas más profundos para el futuro de la integración regional en América Latina. Estos acuerdos conducirían a efectos discriminatorios contra el comercio intra-regional, erosionando los incentivos económicos para la integración regional. Adicionalmente, como fue señalado antes, la cobertura de los acuerdos Sur-Norte es mayor que la de los acuerdos Sur-Sur, proveyendo de garantías legales más fuertes, así como normas y mecanismos de resolución de disputas. En el corto plazo, los grupos de integración regional serán presionados a una adaptación de sus normas, hacia aquellas establecidas por los acuerdos "Norte-Sur". En el largo plazo, si los esquemas de integración regionales permanecen en su diseño tradicional frente a los acuerdos Norte-Sur, podrían devenir en esquemas irrelevantes. Sin embargo, esto podría tener una consecuencia inesperada: estimular la adopción de políticas de competitividad y que los grupos regionales se reenfoquen hacia una agenda de integración "positiva" hasta ese momento rechazada.

## Regionalismo Post-liberal: Orígenes y caracterización

Otros factores externos también han jugado un rol importante en el debate acerca del Regionalismo Abierto y sus alternativas. Además de la proliferación de acuerdos de integración "Sur-Norte", América Latina ha hecho frente a la creciente importancia de los mercados asiáticos, especialmente China. Considerando Estados Unidos, la "Guerra Global contra el Terrorismo" ha mostrado que América Latina es crecientemente menos prioritaria para esta superpotencia. Paradójicamente, la combinación del unilateralismo global de

Estados Unidos, su actitud ambigua hacia la región, y el énfasis en una agenda “neoliberal” de acuerdos de libre comercio, ha creado las condiciones e incentivos necesarios para estimular la búsqueda de mayor autonomía, específicamente para los países de Sudamérica con gobiernos progresistas. Con su atención enfocada en Irak y Afganistán, Washington ha despreocupado una región que no es percibida fuente de amenazas terroristas. Esto dejó un espacio político que fue llenado por los líderes y proyectos regionales que rechazaron el unilateralismo de la era de Bush, aunque fue usado para justificar sus aspiraciones de autonomía (Burges 2007, Serbin 2011).

Esto ayuda a explicar las marcadas diferencias en las estrategias comerciales y en la política exterior a lo largo de la región (Gardini 2011). En un intento de expandir el modelo del Regionalismo Abierto, algunos países han optado por estrategias de “*hub and spoke*”, las cuales están caracterizadas por la proliferación de acuerdos de libre comercio bilaterales “Sur-Norte” y una mayor orientación hacia los mercados externos (Reza 2006). Un área de integración de Norteamérica, incluyendo México y otros países centroamericanos fue formada, sobre la base de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y en una menor medida con la Unión Europea. Iniciativas como el Plan Puebla Panamá de 2001 —en 2008 renombrado como Proyecto Mesoamérica— han sido también resultados de este enfoque. Adicionalmente, un conjunto de países de Sudamérica buscando profundizar su relación económica con Estados Unidos y Asia, están también adoptando estas estrategias, como fue visto en la “Iniciativa de Costa Pacífica” (Valladao 2007, Tussie 2008, Briceño 2010). Para ellos, la flexibilidad es un imperativo. Significa un rechazo a las uniones aduaneras u otros compromisos de integración más profundos, más allá de las áreas de libre comercio. Por el contrario, los países del MERCOSUR permanecen comprometidos con sus esquemas de integración actuales y la meta de establecer una unión aduanera y un mercado único, rechazando así, los acuerdos comerciales Norte-Sur sobre bases bilaterales en su actual modelo OMC-plus.

Más allá de esas divisiones concernientes a las políticas comerciales, desde 2005 en adelante, el regionalismo está siendo repensado en un diseño “post-liberal” que intenta ir más allá del Regionalismo Abierto (Chacón 2004, Motta and Ríos 2007, Sanahuja 2010, Gardini 2011). Los dos mayores ejemplos serían la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) (Fritz 2007; Altmann 2011; Cienfuegos y Sanahuja 2010). El ALBA-TCP subraya el antiimperialismo o el ingrediente “Bolivariano” del regionalismo latinoamericano. Ambos, UNASUR y el ALBA-TCP pueden ser vistos como una interpretación del regionalismo “anti” o “post” liberal, y ninguno de los dos puede ser considerado una





iniciativa de integración en el significado estándar de este término, ya sea por su contenido económico, político o legal. Ninguno se acerca o se trata de adaptar a las etapas tradicionales de la integración económica o sus taxonomías —zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes...— como lo definió Béla Balassa, ni existe ningún diseño o propósito supranacional.

A pesar de tener diferencias significativas en sus objetivos y diseños, UNASUR y ALBA-TCP, tienen las siguientes características en común:

- a) Ambas expresan un “retorno de la política” en las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial y de liberalización económica que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, sus discursos nacionalistas y los intentos de Brasil y Venezuela de ejercer su liderazgo en la región.
- b) También expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, inscrita en el marco más amplio del “post-consenso de Washington”. Esto implica políticas que intentan distanciarse del neoliberalismo, del regionalismo abierto y su enfoque en la liberalización comercial.
- c) Ambos expresan el “retorno del Estado” a la política, particularmente, en las relaciones externas y el desarrollo económico y social. Esto significa un mayor rol de los actores estatales en un Mercado frente al predominio de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo del Regionalismo Abierto.
- d) La búsqueda de mayor autonomía frente al mercado, en el campo de la política de desarrollo y frente a la política exterior de Estados Unidos, es también una meta explícita del “regionalismo post-liberal”. Esto ha dado una apariencia de agenda renovada en temas como la paz, la seguridad, la defensa, la gestión de crisis y la coordinación de política exterior.
- e) Existe un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Esto implica una agenda activa de cooperación sur-sur al interior de la región y la emergencia de nuevos mecanismos y agendas de cooperación en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los temas monetarios y las finanzas para el desarrollo.
- f) Crecientes preocupaciones en los “cuellos de botella” del desarrollo como la falta de infraestructura regional, con el

objetivo de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

- g) Creciente atención a los temas sociales y a la reducción de las asimetrías al desarrollo, vinculando integración regional con reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido un nuevo y mayor peso en la agenda política de la región.
- h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.

En muchas de estas características, América Latina está claramente expresando su rechazo a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”. Un conjunto de los líderes de la región identifica el Regionalismo Abierto con estas políticas y también considera que las instituciones externas como el Banco Mundial y el FMI son sus promotores, haciendo de la integración una expresión directa de este proceso. En ocasiones, grupos como MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son también consideradas como “neoliberales”.

En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos representan la expresión máxima de la amenaza permanente del imperialismo y/o la intervención extranjera. El Regionalismo Abierto y otras políticas neoliberales son parte de la ideología del *globalismo* y por ello, un intento de debilitar el Estado-Nación y sus capacidades para promover el desarrollo. Consecuentemente, esta visión crítica de la integración regional y la globalización clama por estrategias multilaterales y regionalistas “defensivas”, basadas en el retorno de un fuerte y eficiente Estado y demanda de grupos regionales fuertes para rebalancear la relación con Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales. De esta forma, el regionalismo y la integración regional están siendo redefinidos como una estrategia de apoyo al ideal nacionalista de un “Estado Desarrollista”.

En esta visión “post-liberal” del regionalismo, no hay contradicción entre nacionalismo y regionalismo. Se ha fortalecido y es también resultado de los discursos y las políticas neo-nacionalistas y la consecuente reevaluación de los principios de soberanía nacional (Christensen 2007, Serbin 2010). Se ha expresado, que las tensiones entre el nacionalismo y el regionalismo no son nuevas para la región. Sin embargo, el neo-nacionalismo que está caracterizando este nuevo ciclo político presenta un dilema en ocasiones inevitable, cuando se trata de construir marcos regulatorios e instituciones





regionales y multilaterales efectivas. Adicionalmente, este enfoque neo-nacionalista al regionalismo, también implica un rechazo a otras visiones “cosmopolitas” de regionalismo que ve los grupos regionales y organizaciones multilaterales como instrumentos para manejar la globalización y mejorar su gobernabilidad.

Estas ideas, aunque son características del momento político que experimentan muchos países de América Latina, va más allá de las fronteras de América Latina. En otras regiones y países, el “retorno al Estado” también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización. En ese contexto, la integración en su definición económica tradicional es rechazado o redefinido como un instrumento de apoyo para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a su constitucionalización y la crisis 2010-2011 de la zona euro, han dado también un nuevo ímpetu a la visión, tanto desde la izquierda como desde la derecha, que considera el proceso de integración como un instrumento de la globalización neoliberal. El “nacionalismo energético”, a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno a un Estado robusto con capacidades reguladoras fortalecidas ha crecido en popularidad debido a las “fallas de mercado” a escala global, siendo la crisis 2008-2011, una de las más graves manifestaciones de dichas “fallas”.

## UNASUR y el Regionalismo Sudamericano<sup>5</sup>

*Los orígenes de UNASUR: proyecto brasileño, intereses convergentes*

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que debe mucho a Itamaraty<sup>6</sup>. Este diseño responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción brasileña de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, está cada vez más vinculado a Estados Unidos y la zona geopolítica norteamericana. Así, al redefinir el regionalismo latinoamericano en un marco y narrativa sudamericana, México es eliminado como el único competidor potencial, dejando a este último como el líder “natural” en la región. Sin embargo, la viabilidad de este diseño geopolítico no sólo depende en los recursos o la habilidad de Brasil. Un factor fundamental ha sido

la auto-marginalización de México de la política regional de América Latina, como resultado de la debilidad de la política exterior tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón y su casi exclusivo enfoque en Estados Unidos, ha contribuido a la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales.

¿Significa esto que un nuevo discurso y/o identidad “Sudamericana” o “Unasuriana” ha aparecido como elemento constitutivo de UNASUR? Probablemente no, sino más bien ha emergido una redefinición de la narrativa unionista latinoamericana, que se identifica con el proceso de UNASUR. Esta organización clama en sí misma los ideales unionistas de América Latina. Para algunos miembros como Venezuela, UNASUR incluso podía ser un ejemplo de un “bolivarianismo” actualizado, ahora que México y América Central se han descartado ellos mismos del ideal de unidad de América Latina, creando lazos más estrechos con Norteamérica. Las metas de autonomía regional en los campos de la economía, la política, la seguridad y el desarrollo que fortalecen la racionalidad y la narrativa legitimadora de UNASUR, se convertiría en una versión actualizada de los tradicionales ideales de integración latinoamericana, ahora adaptados a las presiones contemporáneas de la globalización y uno de los instrumentos de construcción de un mundo multipolar menos sujeto a Estados Unidos.

UNASUR no sólo responde a los intereses de Brasil, ni fue creado durante la Presidencia de “Lula” da Silva. En sus inicios, este proyecto aparece por primera vez con la propuesta brasileña de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Sin embargo, este esquema de libre comercio no resultó en una organización subregional y se movió a través de una serie de acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales al interior de la ALADI.<sup>7</sup> Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre, en la que se incorporaron al proceso Guyana y Surinam, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) fue lanzada y fue impulsado el proceso de convergencia de la CAN y MERCOSUR en el ALCSA. En la Cumbre, el proceso ALCSA fue señalado como la futura “espiná dorsal” de América del Sur. Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

La creación de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” (CSN), precedente inmediato de UNASUR, se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004<sup>8</sup>. Durante esta Cumbre se establecieron los “pilares” iniciales del





proyecto sudamericano. El primero fue la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo fue la convergencia de la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA. El tercero fue la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante IIRSA. A ello se le sumó la cooperación, una “cesta” amplia de materias. Esta agenda se amplió, posteriormente, a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales (Vaillant y Ons 2007; Ayuso 2010), y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del “Banco del Sur” (Bacaria 2010).

Con la creación de la CSN y después de UNASUR los intereses de todos los estados miembros comenzaron a converger (Cardona 2005). Aunque las fuentes de estos intereses fueron usualmente colocados en los actores y en la arena política de cada país, los orígenes de la CSN/UNASUR y sus primeros desarrollos pueden ser vistos como un “proceso de socialización” fortalecidos por la convergencia de discursos e ideologías. La narrativa unionista, restaurada en el marco de Sudamérica como discurso “anti” o “post” neoliberal, contribuyó a la generación de consensos y a la conformación de una cesta mínima de intereses comunes, que podían ser alcanzados a través de un marco regional.

En un breve análisis de esos intereses desde una perspectiva nacional, vale la pena mencionar lo siguiente. Primero, le da a Brasil una plataforma para ejercer su liderazgo en asuntos políticos y de seguridad, abrasando el *“destiny of greatness”* engranado en la cultura diplomática de Brasil y en las inquietudes geopolíticas tradicionales de las fuerzas armadas brasileñas en relación a la Cuenca Amazónica, la frontera extendida de Brasil y la protección de sus recursos naturales. Esto también pudo reforzar su perfil internacional como actor global. Adicionalmente, la CSN/UNASUR le ofrecería al país, un mercado más amplio para la exportación de bienes manufacturados, acceso incrementado a fuentes de energía (especialmente gas) y mejorar su acceso al Mercado y puertos del Pacífico. De esta manera, UNASUR permitiría a Brasil reconciliar un número de intereses conflictivos en las estrategias internacionales y la política exterior de este país. Por ejemplo, los sectores agroindustriales y agroexportadores brasileños, están interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos, mientras que las corporaciones industriales de Sao Paulo descansan en los mercados regionales y demandan un determinado nivel de protección. Adicionalmente, las empresas de tecnología punta, como Embraer, están implementando estrategias globales y están más interesadas en los mercados de los países avanzados y en un rol global creciente de Brasil. Finalmente,

este proyecto pudo reconciliar los intereses económicos del sector privado, las preocupaciones geopolíticas de las fuerzas armadas y la diplomacia, y las metas contra-hegemónicas de los actores progresistas que apoyan al gobierno del Partido de los Trabajadores (Giacalone 2006, Perrotta *et al.* 2010).

Los intereses y expectativas de otros países de Sudamérica también convergen en UNASUR. Para Chile, UNASUR puede ser un instrumento para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia, aliviar la compleja relación bilateral con Argentina, y ayudar a resolver sus problemas de seguridad energética trabajando en un contexto regional. Además, las exportaciones chilenas pueden alcanzar el mercado sudamericano a través de del ALCSA, como un acuerdo de comercio regional más flexible que en el MERCOSUR. Para Bolivia, UNASUR ofrecería un Mercado regional para sus exportaciones de gas, dando apoyo y estabilidad al proyecto de cambio social del gobierno de Morales, y facilitando el acceso a los puertos del Pacífico en una organización regional que puede aminorar el antagonismo de larga data con Chile. Perú también refuerza su rol y aspiraciones en relación a sus puertos del Pacífico y su estrategia internacional de *"hub and spoke"* en apoyo a sus metas de desarrollo económico. Además, la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas desde los campos peruanos de Camisea. Colombia podría ser capaz de diversificar su política exterior, la cual depende altamente de Estados Unidos, mientras al mismo tiempo, intentar reajustar sus complejas relaciones bilaterales con Venezuela vía el marco regional. Caracas ha estado viendo UNASUR como una oportunidad de llevar adelante sus estrategias energéticas hacia Sudamérica y promover el proyecto "Bolivariano" del Presidente Hugo Chávez de integración regional. Ecuador, Uruguay y Paraguay también incrementarían su posición internacional y su peso como miembros de esta organización regional y en los últimos casos, rebalancear las asimetrías de poder que enfrentan en MERCOSUR. Finalmente, UNASUR podría mejorar la estabilidad y gobernabilidad democráticas (como MERCOSUR hizo con algunos de sus miembros) y generar un nuevo diseño y agenda para la integración regional y la cooperación.

Para todos los países, el factor más relevante probablemente sea la flexibilidad y pocas demandas de UNASUR en relación al comercio y el desarrollo —probablemente uno de los temas más contenciosos en la agenda regional de la segunda mitad de los años 2000, y consecuentemente, su habilidad para abrazar diferentes estrategias seguidas por sus miembros y además, su enfoque en otras agendas de cooperación sectorial más allá del comercio, haciendo los acuerdos más probables.







Definitivamente, la convergencia de intereses y expectativas sobre CSN/UNASUR, no necesariamente suponen que exista una visión compartida. En la Cumbre del Cusco, el diseño adoptado fue un intento de conciliar los marcos e instituciones existentes —MERCOSUR y la CAN— como “pilares económicos” de la CSN, a expensas de un débil compromiso que hizo poco para incrementar la coordinación política. De hecho, la CSN puede ser considerada como el “menor denominador común” característico de la diplomacia de las cumbres y reveló profundas discrepancias entre los miembros en relación a la naturaleza y extensión del proyecto. Además, el elevado perfil político y cobertura de los medios de esas cumbres pudo exacerbar las diferencias, al punto de que los desacuerdos pudieran jugar un rol en la política doméstica.

No deben obviarse las importantes dificultades y diferencias que existen en las agendas institucionales, económicas, de energía y de infraestructura (Bouzas *et al.* 2007). En tanto espacio económico, la convergencia CAN-MERCOSUR incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores -en y entre la CAN y MERCOSUR- de cara al establecimiento del ALCSA: los logros de la liberalización comercial de los dos grupos regionales a lo largo de los últimos 50 años. Sin embargo, la posterior liberalización está siendo lenta, tiene una baja cobertura y no tiene en cuenta las profundas asimetrías de la región y puede verse frenado luego en eventos de crisis, debido a la naturaleza altamente cíclica de los flujos comerciales. Dada la proliferación de acuerdos de libre comercio, la necesidad de acelerar y simplificar los cronogramas de reducción de aranceles y la convergencia de reglas debería ser una prioridad (CSN 2006, Rosales 2008).

Sin embargo, la integración económica y la dimensión comercial ha perdido peso debido a la falta de consenso entre los países. De hecho, en 2008 fue puesto a un lado el tratado de UNASUR que incluía solamente una referencia general para la CAN y MERCOSUR. En el diseño final de UNASUR, la integración económica y el comercio como un todo, desaparecen ante un conjunto de objetivos en otros campos. El salto en el enfoque de UNASUR puede ser visto en la adopción de una “agenda de prioridad” en la Primera Cumbre (Brasilia, 20-29 de septiembre, 2005) y la definición de las metas de UNASUR (13 en total) en la Segunda Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre, 2006). Ambas reuniones mostraron que UNASUR, en el salto de Regionalismo Abierto a regionalismo Post-liberal, le ha dado preferencia a las agendas política, social, de defensa y seguridad.<sup>9</sup>

Entre los mayores desafíos que han enfrentado la CSN y UNASUR se encuentran las visiones conflictivas entre Brasil, Venezuela y otros

países en relación a la naturaleza y orientación de la organización. Ambos países quieren dar a este proceso un perfil político más pronunciado, y ser un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas; sin embargo, difieren en las formas en que debe ser llevado adelante. Adicionalmente, los países que permanecen comprometidos con el Regionalismo Abierto y con vínculos económicos más cercanos con Estados Unidos (Colombia, Perú y Chile) favorecen un diseño institucional flexible capaz de incluir diferentes estrategias internacionales en asuntos económicos. El Presidente Chávez, con el apoyo de Bolivia y en ocasiones del gobierno ecuatoriano, ha promovido su visión de hacer de UNASUR una “alternativa” al modelo “neoliberal” que ambos, CAN y MERCOSUR, supuestamente representan (Oliva 2007; Gómez Saraiva y Briceño 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros gobiernos, considera que ambos, la CAN y MERCOSUR, pueden colocarse dentro de la “sombra” de UNASUR. Esta diferencia en las visiones ha sido visible en las Cumbres Presidenciales. En la Primera Cumbre en septiembre de 2005, el Presidente Chávez se rehusó a aceptar la propuesta de avanzar en el cronograma de reducción de aranceles del ALCSA. Este y otros temas de disputas han sido post-puestos. Ha sido aplicado el usual instrumento diplomático para diluir un tema, la creación de un comité de expertos llamado, en este caso, “Comisión Estratégica de Reflexión”.

Este comité presentó su reporte a la Cumbre de Cochabamba (CSN 2006b), sin embargo, nuevamente, ninguna decisión importante fue tomada. En esta misma Cumbre, a pesar de las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia, el presidente venezolano nuevamente expresó que la CAN y el MERCOSUR “no sirven”. Una vez más el tema de cómo integrar la CAN y el MERCOSUR en UNASUR fue post-puesto. Durante la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), se produjo de nuevo un visible enfrentamiento entre Brasil y Venezuela en torno a las aspiraciones brasileñas de establecer una relación estratégica con Estados Unidos a través del suministro de etanol.

### *UNASUR: evolución temprana y desarrollo institucional*

El proceso de creación de UNASUR continuó avanzando en 2007 y 2008. Durante la Cumbre en Isla Margarita, el nombre de CSN queda atrás y la iniciativa toma oficialmente el nombre de UNASUR. Los Ministros de Relaciones Exteriores fueron encomendados con el mandato de elaborar un proyecto de Tratado Constitutivo que sería presentado a la firma de los Presidentes, durante la III Cumbre de Sudamérica, programada para octubre de 2007. También se acordó







establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y Rodrigo Borja, ex-Presidente de Ecuador, asumiría ese rol.

La negociación del Tratado se prolongó durante un año, hasta su aprobación el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto aprobado por los 12 Estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales<sup>10</sup>. Como fue mencionado, la CAN y el MERCOSUR sólo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo del Tratado, en función de evitar posteriores disputas acerca de la dimensión de integración económica y comercio de UNASUR, abarcando a los países miembros con diferentes estrategias internacionales. Esto, junto al carácter intergubernamental de UNASUR y las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo tres días antes de la Cumbre de Brasilia.

Cuando se examina el Tratado, las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos. Se optó por una formulación alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR *"la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza"; y "la integración industrial y productiva"*.

Es probablemente inadecuado considerar a UNASUR como un marco de integración económica, especialmente cuando se examina a través de categorías económicas tradicionales, o de la experiencia latinoamericana con el regionalismo y la integración. Este no menciona la tipología usual de la integración de mercados como zonas de libre comercio y uniones aduaneras, y no implica políticas comunes asociadas a la integración económica. Realmente, puede ser mejor descrita como una organización de cooperación política de acuerdo con la descripción anteriormente realizada del "regionalismo post-liberal". El hecho de que la CAN y el MERCOSUR no son ni legal ni políticamente parte de o asociado a UNASUR es un indicador de la falta de consenso en relación el rol de la organización en la formación de una zona económica sudamericana. Destaca la naturaleza de UNASUR como una "sombra" política y pronostica dificultades futuras para el encaje de esos organismos (Peña 2009).

Lo que sí es evidente es la voluntad de los estados miembros de UNASUR para establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político sistemático y estructurado en diversas áreas. Para ello cuenta con una estructura institucional encabezada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como “órgano máximo”; la Presidencia Pro Tempore del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacionales y se ejercerá de manera sucesiva por los Estados miembros, por orden alfabético y por períodos anuales; el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo y se reúne semestralmente con carácter ordinario; el Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada parte; y la Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR. El Secretario General ha de ser designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un período de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad<sup>11</sup>.

El Tratado también prevé la creación de consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado también le otorga a UNASUR personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, pero en todos los casos estas habrán de adoptarse por consenso. Dada la necesidad de un voto unánime, buena parte del proceso de toma de decisiones sigue sujeto al derecho de los miembros al veto. La naturaleza eminentemente intergubernamental de esta organización avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o “westfaliana”. Este inter-gubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os. Estas sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración “de geometría variable”, a través de una modalidad de “cooperación reforzada” en un área concreta por parte de algunos Estados miembros.

Algunas ganancias se han obtenido también en el perfil internacional de la organización. Las Cumbres de la Liga Árabe y de la Unión





Africana han sido efectuadas de manera regular, y algunos programas de cooperación en educación, ciencia y tecnología entre los países árabes y los miembros de UNASUR fueron iniciadas en 2010-2011. Con ello han intentado incrementar la posición internacional de Sudamérica dentro de un sistema multipolar y acelerado por las relaciones comerciales Sur-Sur. En octubre de 2011, casi tres años después de su creación, UNASUR fue aprobado con un Status de Observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, UNASUR no ha buscado todavía el estatus de socio con sus contrapartes de Estados Unidos y la Unión Europea, con los cuales continúan sus relaciones directas a través de los canales bilaterales y subregionales tradicionales o a través de otros grupos de América Latina. UNASUR no ha aún contribuido a una mejor participación de Sudamérica en las estructuras emergentes de gobernanza global como el G-20. Dos países de UNASUR (Argentina y Brasil) son miembros del G-20, pero su membresía es sobre bases individuales y no hay acuerdo para que UNASUR se convierta el forum de discusión o de adopción de posiciones en relación al G-20. Como líder regional, Brasil mantiene una relación ambivalente con UNASUR. En ocasiones pareciera reconocer que asumir un rol de líder regional –y asumir los costos políticos y económicos de este liderazgo- es un pre-requisito para convertirse en un líder internacional y en otras, el país actúa como un actor internacional único, sin representar (formal e informalmente) a UNASUR y sus socios.

Durante su corta existencia desde su creación en 2008, el rol de UNASUR como un mecanismo de gestión de crisis, ha sido confirmado. Se ha convertido en una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), fortaleciendo así la autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), el Consejo de Salud Sudamericano (UNASUR-Salud), el Consejo de Economía y Finanzas, y otros órganos especializados, como el Consejo Electoral de UNASUR. Al mismo tiempo, los Estados miembros han continuado negociando la creación del Banco del Sur y han mantenido también una ambiciosa agenda en cooperación energética vía el Consejo Energético Sudamericano, el cual fue creado en Isla Margarita en 2007 y ha sido incorporado formalmente a UNASUR.

### *Cooperación sectorial en UNASUR: infraestructura y energía*

La energía se convirtió en un asunto central en las preocupaciones de UNASUR. Esto ha sido ampliamente un resultado de un contexto

internacional marcado por el aumento de la demanda, la inestabilidad de los mercados petroleros, una creciente preocupación por la seguridad energética, y la aparición de un renovado “nacionalismo energético”. Un gran potencial de complementariedad existe en este campo en Sudamérica entre países con reservas de energía y aquellos para los cuales la falta de recursos energéticos es un “cuello de botella” para el crecimiento económico (Sennes y Pedrotti 2007; Bodemer 2010). Los costes de oportunidad de la “no-integración” en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar. Las crisis energética de 2001-02 en Brasil o de 2007-08 en Argentina, y las disputas entre este Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento, por parte de Argentina, también ilustran estos costes.

Estos temas, que son vistos desde diferentes puntos de vista, comparten una característica común dado que son percibidos como nacionales y no como regionales en su orientación. Chile muestra el enfoque más pragmático, pues ve la integración regional como un instrumento para su seguridad energética, pero al mismo tiempo, está buscando sus propias alternativas (la gran barrera del Sur de la Patagonia) o proveedores extra-regionales de gas licuado. Brasil sigue una estrategia de autosuficiencia basada en el etanol y la hidroelectricidad y continúa promoviendo Petrobras como un actor regional y global. Los descubrimientos de petróleo de 2010 por parte de Brasil, es un elemento que cambia el juego y podrían llevar a este país a posicionarse en la liga de exportadores de petróleo y con experticia tecnológica en la exploración y producción de petróleo off-shore. Mientras, Venezuela lanzó una estrategia geopolítica de alto nivel que intenta incrementar su autonomía con relación a Estados Unidos, apoyando las alianzas energéticas regionales (Honty 2006). Para ello, Petrocaribe y la más débil Petroamérica fueron creadas, junto a compañías conjuntas con otros países. Venezuela también estimuló la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia, buscando una posición dominante en este mercado para PDVSA. El Gran Gasoducto del Sur, un conducto gigantesco de gas que conectaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la Amazonía, fue diseñado como otro paso importante en la estrategia de Venezuela de controlar las principales reservas y mercados de gas de la región. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. Más allá de los costos estratosféricos y el daño ambiental el conducto del Gran



Gasoducto del Sur fue también un fracaso político. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia que dañaría a Petrobras. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de ese año, el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo, haciendo menos atractivo esos esquemas de integración continental. Poco después, Brasil se retiró del proyecto gasístico con Venezuela "Mariscal Sucre", lo que a su vez suponía abandonar el Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

La cuestión principal es: ¿existe un potencial para la cooperación y la integración energética en el marco de UNASUR, similar a la experiencia europea en la década de los cincuenta? ¿Puede el petróleo y el gas sudamericano jugar el mismo rol para la región que el jugado por el carbón y el acero para la integración europea? Hasta ahora ese potencial no se ha realizado y pareciera que la energía puede convertirse en una fuente de conflicto entre los países de la región (Bodemer 2010).

UNASUR se ha concentrado igualmente en la infraestructura, a través de la incorporación de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura en Sudamérica (IIRSA), lanzada en 2000 en la primera Cumbre de Sudamérica. El IIRSA tiene un fuerte apoyo de países que tienen las mayores ganancias de la conexión interoceánica como Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. El comercio en todos estos países se ha visto afectado por la baja calidad de la infraestructura y el alto costo del transporte. En 2004 la "Agenda de Implementación Consensuada" (AIC) fue aprobada para el período 2005-2010 con 31 proyectos prioritarios seleccionados de un total de 348 propuestas. El IIRSA avanzó lentamente en sus primeros años, y en 2010 solo 2 de 31 proyectos AIC fueron concluidos. Sin embargo, entre 2005-2006 la implementación se aceleró con financiamiento proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Fue en 2008, por ejemplo, cuando se firmaron los convenios para financiar los tramos bolivianos del "corredor bioceánico" que unirá el puerto

brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA para conectar los puertos del Atlántico y los del Pacífico (CEPAL 2011). De acuerdo al IIRSA, en 2010 el portfolio de la Iniciativa incluía 525 proyectos, con un presupuesto de 96.119 millones. El 10% fue completado con 8.468 millones de dólares invertidos, y hubo 175 en proceso, con un presupuesto de 45.853 millones. En noviembre de 2011, el Consejo de Ministros de Infraestructura de UNASUR (COSIPLAN) se reunió en Brasilia y adoptó una nueva “Agenda de Proyectos de Integración Prioritarios” con 31 proyectos en el campo del transporte, las comunicaciones y la energía, incluyendo un conducto de gas clave entre Tarija (Bolivia) y Argentina.

Sin embargo, los costos ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados. Estos proyectos pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de “reprimarización” que se observa en el conjunto de Sudamérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández 2010). Los costos potenciales del medioambiente han sido subrayados en las protestas en 2011 en Bolivia contra la construcción de un corredor Cochabamba-Beni, a través del parque nacional Isidoro Sécure y territorios indígenas. Posterior a la decisión de Evo Morales de parar los trabajos, en septiembre de 2011 el BNDES canceló los préstamos que financiaban el proyecto.

### *Cooperación de UNASUR en finanzas y asuntos monetarios*

A pesar de que los temas monetarios y financieros no estuvieron en el diseño original del regionalismo sudamericano, los países del ALBA-TCP alcanzaron a ampliar la agenda de UNASUR con la propuesta del Banco del Sur. Finalmente, la crisis económica y los riesgos de una recesión “double dip” desde agosto de 2011, han incitado la ampliación de la agenda de cooperación monetaria y financiera, aunque aún embrionaria.

Venezuela y Ecuador fueron los primeros promotores del Banco del Sur como una ambiciosa alternativa al FMI, al Banco Mundial y a otros bancos de desarrollo “neoliberales” que operan a lo largo de Sudamérica, como el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). De acuerdo con la propuesta original del Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur sería un instrumento de apoyo a las balanzas de pago de los miembros, incluyendo la posibilidad de crear una moneda regional, y financiar proyectos de desarrollo (Martínez 2007; Bacaria 2010).







Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas en la región merced, de la “bonanza” exportadora anterior a la crisis de 2009, que a menudo se invertían, a pérdida, en bonos del tesoro de Estados Unidos, que a su vez financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia las guerras foráneas de ese país. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del “Consenso de Washington”. Dada la experiencia histórica de América Latina con el FMI, este argumento tiene una razón de peso para la izquierda política latinoamericana.

Las propuestas iniciales fueron “rebajadas” por Brasil y otros países de la región que no desean romper con las instituciones de Bretton Woods. Así, la iniciativa ha tenido modestos resultados y en lugar de ser “la alternativa” al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur deberá ser, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, “una alternativa más” para la financiación de proyectos de desarrollo. Como resultado, tampoco se menoscaba la actuación del BID o la CAF, o el creciente papel del BNDES, en cuyo mandato se incluye la integración sudamericana, mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras e ingenierías de ese país, incluyendo “multilatinas” como Odebrecht, Grupo OAS, Queiroz Galvao, AGSA o Alston.

Tras un largo proceso de negociación, un acuerdo fue alcanzado , en diciembre de 2007, y el banco fue formalmente constituido con un capital autorizado de 20.000 millones de dólares —la mayor parte sería aportada, a partes iguales, por Argentina, Brasil y Venezuela. Su diseño, se acercaba más a los requerimientos de Brasil que al diseño inicial de Venezuela y Ecuador. Sin embargo, el acuerdo no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto. Ambos temas serían retrasados por dos años más. Además, varios países —entre ellos Chile, Colombia y Perú— decidieron no participar. Dos años más tarde en septiembre de 2009 el Tratado Constitutivo fue firmado. Y Al final de 2011, 5 países de 7 habían ratificado el Tratado, con Brasil y Paraguay en espera aún de la aprobación.

Más significativa puede ser las propuestas de cooperación lanzadas en 2011 en respuesta a los riesgos crecientes de colapso financiero por la crisis de la deuda en Estados Unidos y la Eurozona y el peligro en el corto plazo de un *default* en la deuda nacional de Estados Unidos, consecuencia de la batalla en el Congreso de este país, por el tope máximo de la deuda, y el riesgo de mediano plazo de una

recesión “double-dip” en los países de la OECD. Esto podría debilitar el crecimiento asiático y consecuentemente, dañar las exportaciones de commodities de Sudamérica, llevando a una crisis de balanza de pagos en los países más vulnerables de la región.

Por iniciativa del Presidente Colombiano, los Ministro de Finanzas y Presidentes de los Bancos Centrales de los países de UNASUR sostuvieron un grupo de reuniones de emergencia en Julio-Agosto de 2011 con el objetivo de “blindar” a los miembros de UNASUR de una recesión económica global. En la reunión celebrada en Buenos Aires el 12 de agosto, los Ministros decidieron lanzar los estudios técnicos necesarios para la posible creación de un fondo de emergencia de 20 mil millones de dólares, para asistir a los países que enfrentasen crisis en su balanza de pagos, en lo que pareciera ser un Fondo Monetario Sudamericano. El fondo se establecería expandiendo el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)<sup>12</sup>. La reunión también decidió fortalecer el mercado regional, apoyar el comercio en moneda doméstica al interior de la región en lugar de dólares y hacer una revisión de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el sistema de Pagos y Créditos Recíprocos y el Sistema Unitario de Compensación de Pagos Regionales (Sucre), establecido en 2009 por los países del ALBA-TCP; acelerar la creación del Banco del Sur; y estudiar cómo coordinar líneas de crédito de contingencia intra-regional entre los bancos centrales, el cual tiene reservas por 550 mil millones de dólares, en función de permitir una respuesta rápida a eventos de ataques especulativos. La reunión también decidió establecer un Consejo de Economía y Finanzas como órgano de UNASUR. En noviembre de 2011, este Consejo celebró su segunda reunión para revisar el trabajo técnico realizado, señalando en su declaración final las posiciones divergentes y las extraordinarias dificultades para la implementación de esta ambiciosa agenda.

Este es un proceso significativo pues revela que UNASUR está expandiendo sus áreas de cooperación, aunque una vez más, el regionalismo latinoamericano pareciera avanzar en respuesta a amenazas externas, con una estrategia de “multilateralismo defensivo”. Sin embargo, es demasiado temprano para medir el cumplimiento y efectividad de la cooperación monetaria y financiera y el potencial real de la cooperación intergubernamental en esos campos.

### *Defensa y Seguridad en UNASUR*

El mercado contenido político del “regionalismo post-liberal” es también visible en la propuesta de creación del “Consejo de Defensa







Sudamericano" (CDS), planteada por el Presidente "Lula" da Silva en marzo de 2008. Esa iniciativa se lanzó un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante de las FARC Raúl Reyes. El ataque ocurrió dos días antes de la "Cumbre" del Grupo de Río que abordó la grave crisis diplomática causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. Por un lado, a un largo proceso de definición de doctrinas y políticas de seguridad de matriz democrática, frente a las viejas doctrinas de "seguridad nacional" de la guerra fría, que arranca a finales de los años ochenta con el establecimiento de regímenes de medidas de confianza mutua (MCM) en los países del cono sur, y distintos compromisos para establecer mecanismos de gestión de crisis<sup>13</sup>. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global de país emergente.

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos una papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Lafer 2001; González 2011), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un "país-ancla" y ha reconocido este papel al proponerle una "asociación estratégica" — (Comisión Europea 2007). Ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —

México se retiró de este último en 2002. Además, la política exterior de la administración Bush causó un incremento en el rechazo a las organizaciones hemisféricas relacionadas.

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese “Consejo Sudamericano de Defensa” no puede desvincularse de la propuesta formulada por el Presidente Chávez en 2003, de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN sudamericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA. Esto fue discutido en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo de Defensa Sudamericano parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, “regionalizando” y “sudamericanizando” las propuestas del Presidente Chávez, y frecuentemente reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil. Con esta estrategia, Brasil intenta promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. No obstante, también significa que el ALBA-TCP es una fuerza relevante al interior de UNASUR y sus propuestas, aunque suavizadas, encuentran su camino en un proceso de toma de decisiones sudamericano más amplio. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles. Por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como “país moderado”, en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil propuso formalmente la creación del CDS. Sin embargo, la propuesta encontró con la oposición frontal de Colombia. El Presidente Uribe resaltó que las diferencias existentes respecto a las FARC, en particular, la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de “beligerantes”. Esto motivó a Colombia a declinar su membresía en este Consejo. Colombia también planteó la necesidad de preservar la OEA como instancia para abordar las crisis regionales. Otros países, recelosos ante Brasil, también mostraron reservas. La Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el Presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del Presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo que estableciera el CDS incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil había mediado ante Venezuela en junio





y el propio Presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había pedido a las FARC que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña contribuyeron los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el Comandante Raúl Reyes. Esta operación también resultó en la captura de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta “conexión venezolana” de apoyo a las FARC.

En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008) se acuerda establecer el CDS, y se define su alcance y objetivos. A esa decisión se suma la Declaración final de la primera reunión de Ministros de Defensa del CDS (Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009). Ambas reuniones explicitan la naturaleza del CDS como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no se considera incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas.

Como objetivos se establecen consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; construir una “identidad” suramericana en materia de defensa; fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; e impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. A ello se le suma el rechazo a la presencia de “grupos armados al margen de la ley”, una fórmula ambigua que evita mencionar el terrorismo para así dar satisfacción a distintos países miembros del CDS. De manera más concreta, a través de un Plan de Acción para el bienio 2009-2010, el CDS pretende promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de mecanismos de gestión de crisis; promover la cooperación de la industria de defensa, la formación militar. También incluye el intercambio de experiencias sobre acciones humanitarias, desminado, respuesta a desastres, operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización de la defensa, y la incorporación de la perspectiva de género a la defensa.

El acuerdo firmado entre Colombia y Estados Unidos (firmado en agosto de 2009) permitiendo el uso de bases militares estadounidenses en suelo colombiano, fue la primera “prueba de fuego” para el CDS. No es este el lugar para un tratamiento pormenorizado de la actuación del Consejo en ese asunto. En principio, parecía mostrar los límites del multilateralismo sudamericano y sus propósitos de autonomía regional ante la alianza entre Washington y Bogotá y la fractura existente entre el Gobierno de Uribe y sus vecinos. Sin embargo, esta crisis también

probó la voluntad del colectivo de preservar UNASUR y recurrir al CDS para abordar cuestiones relativas a la seguridad. Colombia aceptó que su decisión unilateral era también una preocupación legítima para los miembros de UNASUR, y estos países parecieron aceptar la posición de Colombia en cuanto a su posición en relación a sus alianzas bilaterales, dado el conflicto interno que sufre este país. Mientras, la decisión del gobierno de Uribe no pudo ser revertida de manera inmediata, se alcanzaron acuerdos importantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. Más tarde, el nuevo Presidente colombiano, Juan Manuel Santos, decidió no ratificar el acuerdo, en un contexto más amplio de un viraje importante en el foco de la política exterior colombiana hacia América del Sur (Ramírez 2011).

En sólo tres años, el CDS ha sido confirmado como uno de los más activos Consejos de UNASUR. Siguiendo el Plan de Acción 2009-2010, se ha llevado adelante un trabajo técnico para el establecimiento de una metodología común para el reporte de los gastos y activos de defensa y existe un grupo de trabajo elaborando un borrador de un Protocolo de Cooperación en Paz y Seguridad. Ha sido abierto un Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa con sede en Buenos Aires con el objetivo de llevar adelante estudios en temas de construcción de confianza, seguridad y defensa regional. En noviembre de 2011, los Ministros de Defensa se reunieron para aprobar el Plan de Acción 2012. Este incluye importantes iniciativas en cooperación en la industria de la defensa, como los estudios de factibilidad para aviones de entrenamiento básico construidos en Sudamérica, liderado por Argentina; un vehículo aéreo no tripulado (UAV), liderado por Brasil; los vehículos blindados “Gaucha” y “Guaraní”; y posteriormente, la cooperación para el futuro avión de transporte militar brasileño, “Embraer C-390”. Otras decisiones fueron tomadas en relación a la Agencia Espacial de Sudamérica, y la metodología para comparar los gastos de defensa, un tema sensible pues algunos de los países están comprando nuevos sistemas de armamento para modernizar sus fuerzas armadas, lo que coloca el riesgo de una nueva “carrera armamentista” en la región. En este marco del CDS, vale destacar otras iniciativas de cooperación que incluyen el acuerdo bilateral de 2011 para modernizar los misiles argentinos con tecnología brasileña.

Las agendas, logros y planes futuros de ambos, el CDS y UNASUR concernientes a la seguridad y la defensa ponen en evidencia que la región está enfocada en un enfoque parcial a la seguridad y la defensa. La naturaleza democrática del enfoque de UNASUR a la seguridad está fuera de duda. También está claro que UNASUR permanece comprometida con la tradición latinoamericana y sudamericana, como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva. Sin embargo, las visiones están principalmente preocupadas con agendas tradicionales



en la defensa territorial y la cooperación en asuntos militares. Pareciera desestimar los temas de seguridad transnacional como el tráfico ilícito de drogas o el crimen organizado transnacional. La característica más notable es la marcada securitización de los recursos naturales. El CDS pareciera estar adoptando una versión actualizada de un enfoque geopolítico basado en los recursos en los asuntos globales, nacido en el *stablishment* militar brasileño y compartido por su contraparte argentina. Este enfoque prevé un mundo de escasez de recursos a mediados del siglo, en el cual la principal amenaza estará relacionada con un intento de control foráneo indefinido sobre el petróleo, el agua, y los recursos minerales y/o agrícolas de Sudamérica. En el pasado, esta visión estaba centrada en la Cuenca Amazónica, pero los descubrimientos *pré-sal* de petróleo por Brasil han generado fuertes demandas de su *stablishment* militar para reforzar el poder naval y aéreo de este país, adquiriendo submarinos “nuclear-propelled” y nuevo armamento. En este contexto, el CDS y UNASUY parecen ser la vía de expandir esta visión particular<sup>14</sup>.

### *Gestión de Crisis por UNASUR: Regionalismo y Compromiso Democrático*

Ante la inestabilidad que experimentan algunos países, UNASUR ha adquirido un rol relevante como mecanismo de gestión de crisis. La Unión ha intervenido ya en varias ocasiones como las crisis boliviana de agosto de 2008; el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009; y la revuelta policial (intento de golpe de Estado, según el Gobierno) de septiembre de 2010 en Ecuador. La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008. El triunfo del Presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes<sup>15</sup> motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades en este ámbito. La “Cumbre de La Moneda”, celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la Presidencia *pro-tempore* de Chile, tras distintas iniciativas del Venezuela. Este último, con el apoyo parcial de Ecuador y Argentina, pretendía que UNASUR apoyara a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos. Sin embargo, otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— consideraron que ello podría agudizar el conflicto. Para estos, UNASUR debería refrenar la escalada de violencia, evitar un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, promover la estabilidad de Bolivia y con ello asegurar el suministro de gas.

Al mismo tiempo, un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la “balcanización” de Bolivia. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado de Sudamérica. Esta creencia existe desde que fuera adoptado el principio *uti possidetis iuris* de intangibilidad de las fronteras.

La intervención de UNASUR supondría traer al debate varios temas de gran importancia. El primero está relacionado con el equilibrio entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región. En esta cuestión aflora hasta qué punto Brasil, debería actuar como mediador y el riesgo de que dicha actuación sea percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia. La Cumbre también tuvo que lidiar con el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición. Finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los Gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar su implicación, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el Presidente “Lula” da Silva. También importante fue la actuación de la presidencia chilena para alcanzar este consenso. Para evitar cualquier acusación de interferencia externa, Brasil demandó la aceptación de su rol como mediador entre ambos, el Gobierno boliviano y los autonomistas; antes que las conversaciones comenzaran, amenazando con bloquear la Cumbre si la confrontación continuaba. También demandó, a las partes involucradas en la disputa que optaran por el diálogo y que la Cumbre se abstendría de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

Cuando se analiza las acciones de UNASUR durante esta crisis, vale la pena señalar los efectos positivos que la actuación colectiva alcanzó cuando satisfaciendo los intereses de diversos de los Estados miembros, en la vecindad o no, que llevaron a la estabilidad de Bolivia. También reveló que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los celos que suscitaría una actuación unilateral de su Gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus Estados miembros al principio de







soberanía, en su concepción tradicional (Serbin 2011). Bajo la visión tradicional, UNASUR tendría un muy reducido margen de maniobra para lograr un acuerdo en la gestión de crisis y cualquier acción tomada requiere del consenso general que sería difícil de alcanzar. Sin embargo, este caso también revela que la acción regional es más factible al “multilateralizar” la intervención externa. Lo que es también significativo es que la actuación de UNASUR puede ser vista como un ejemplo del principio de *“Responsabilidad de Proteger”*, ya aceptado en Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que pudieran suponer crímenes de lesa humanidad.

Mientras la crisis de Bolivia constituye un claro caso de éxito, no puede decirse lo mismo de la actuación de UNASUR ante el golpe de Estado de Honduras de 2009. A pesar del relativo descuido de Estados Unidos y la ausencia de México, la actuación de UNASUR se situó al rebufo de las iniciativas unilaterales de Venezuela y Brasil. Además, fue poco efectiva ante la tenaz resistencia de los sectores oligárquicos hondureños que respaldaban el golpe, así como la ambigua actitud de algunos Estados miembros, más temerosos de la expansión del “chavismo” que de la involución democrática en Honduras. A la postre, la intervención de Estados Unidos reveló los límites de la actuación de UNASUR una vez que ese país retornaba a su “patio trasero”. Al final, el incumplimiento de los acuerdos arbitrados en octubre de 2009 por el responsable de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Thomas Shannon, sin que Zelaya fuera restituido en el poder, dejó en mala posición a UNASUR, que cuestionó la legalidad de las elecciones y ha intentado aislar al Gobierno de Porfirio Lobo, vencedor de los comicios, en una posición que cada vez es más difícil de sostener.

En el caso de Ecuador, las dudas sobre la verdadera naturaleza de los hechos no impidieron una respuesta extraordinariamente ágil y contundente de UNASUR, a la que no fue ajeno el precedente hondureño. El rápido desenlace de esa crisis no permitió evaluar qué papel pudo haber jugado la organización. Sin embargo, lo más relevantes es que como respuesta a la misma, se decidió dotar a UNASUR de una “cláusula democrática” que no figuraba en su Tratado Constitutivo. Esa decisión, adoptada al calor de la crisis el 4 de octubre de 2010, fue formalizada en la Cumbre sudamericana de Georgetown (Guyana) de 26 de noviembre de ese año. El “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo” de UNASUR sobre el “compromiso democrático” fue establecido y una vez ratificado, tendrá plena fuerza legal. El protocolo prevé un procedimiento rápido de consulta para el envío de misiones diplomáticas y la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión del derecho a participar en la organización, sanciones comerciales, e incluso el cierre de fronteras. Una decisión adicional fue

el apoyo a la democracia realizado a través de la creación del Consejo Electoral de UNASUR en 2011. Este Consejo envió su primera misión de observación en noviembre de 2011 a las elecciones en Guyana. Las elecciones en 2012, de varios países miembros de UNASUR como Venezuela, serán una prueba de la credibilidad de este órgano.

Todas estas situaciones han mostrado, en distinta medida, la precariedad institucional y normativa de UNASUR y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. UNASUR pretende ser una alternativa a la bien engrasada maquinaria de la OEA y sistema Interamericano, el cual puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole, e incluye un fuerte marco legal e institucional en defensa de los derechos humanos, incluyendo una Corte Interamericana especializada. En contraste, la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar; no cuenta con capacidades institucionales más allá de una débil Secretaría, y el elevado perfil político y la visibilidad de la “diplomacia de cumbres” de UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis. Por una parte, si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor. Sin embargo, como se señaló también son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, dada la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación, si estas son funcionales a la agenda política doméstica. La adopción de la cláusula democrática de UNASUR puede paliar estas carencias, si bien habrá de comprobarse, en la práctica, cual es su efectividad.

## UNASUR y el futuro del Regionalismo y el Multilateralismo en Sudamérica

*Desde UNASUR a CELAC: Geografía, política e ideas*

ALBA-TCP y UNASUR están redefiniendo el espacio político Sudamericano, las identidades en América Latina y sus propias ideas de “regioneidad” en esta región. Sin embargo, más allá de sus rasgos comunes como propuestas “post-liberales”, ambos son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad (Gardini 2011). El ALBA-TCP no parece capaz de construir los consensos que requeriría un proyecto de integración viable, debido a su marcada







orientación ideológica. Además, es difícil de sostener a partir del voluntarismo político de alianzas y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región (Romero 2006; Serbin 2011b). No obstante, el proyecto del ALBA-TCP ha sido exitoso en ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social. También ha sido influyente en su discurso y narrativa política sobre el regionalismo, con un ideal “bolivariano” que es más cercano a los países hispanohablantes de América Latina del de Brasil. Como se ha señalado antes, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante y viable en el espacio sudamericano, y como verdadero “caso de prueba” del “regionalismo post-liberal”. Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte, la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que todavía existen consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración. La renovación de “la razón integradora”; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración, también aparece como posible. Pero su diseño y evolución también revelan que en muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos ni los marcos institucionales que se requieren para que UNASUR sea un proyecto viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación de *“hegemonismo benigno”* y de unilateralismo que caracterizan a la política exterior de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo, en materia de económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, diversos intereses de otros países convergen en UNASUR, sin embargo, incluso considerando el gigante brasileño, ninguno tiene la influencia o la determinación para liderar este proyecto.

El destino de UNASUR dependerá de al menos otras dos importantes líneas de fractura que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina. La primera es la fractura que existe en relación a dos estrategias de integración: por un lado, una estrategia de desarrollo endógeno en un MERCOSUR ampliado. Incluyendo sus 4 miembros más Venezuela y quizás Bolivia y Ecuador. Por otra parte, se encuentra una estrategia competitiva crecientemente enfocada en los mercados externos, particularmente hacia Norteamérica y el área del Asia-Pacífico, asumida por Perú, Colombia, México y los

países centroamericanos. Lo anterior implica reglas, regulaciones y compromisos institucionales estrictos, y este último ha escogido un marco más flexible de "Regionalismo Abierto", para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio "sur-norte", y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

La segunda fractura es la creciente división entre el Norte y el Sur. Por un lado, están los países crecientemente vinculados a un espacio geográfico, económico y político a través del TLCAN, el CAFTA-DR y la Iniciativa Mesoamérica. El Segundo se organiza alrededor de UNASUR y el "regionalismo post-liberal" y responde en buena medida al liderazgo de Brasil y su habilidad para integrar dentro de la misma organización países con políticas económicas y exteriores bien diferentes. Como se dijo antes, UNASUR redefine, geográfica y simbólicamente, la integración latinoamericana en el marco sudamericano. Esto está causando la profundización de los vínculos de México y Centroamérica con un espacio regional norteamericano de diseño liberal, con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, temas migratorios, ambientales y problemas de seguridad.

¿Es posible sobrepasar esas fracturas? En diciembre de 2008, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) fue celebrada en Costa de Sauipe. En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo la II Cumbre, denominada "de la Unidad" en la Riviera Maya mexicana. Estas cumbres comenzaron el proceso de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Su naturaleza, alcance y contenidos fue el objeto de negociaciones durante 2011, habiendo sido creada en la III Cumbre celebrada en Caras en diciembre de 2011. Con las decisiones adoptadas, la CELAC está configurada como un instrumento de diálogo político y cooperación sectorial en lo económico, lo social, lo medioambiental, así como en el campo de ciencia y tecnología y la gestión de desastres. Particular importancia tiene la coordinación de políticas exteriores, en función de incrementar la influencia de América Latina en organizaciones internacionales y foros multilaterales. En este sentido, y como es explícitamente reconocido en el documento adoptado en la Cumbre, la CELAC refleja la herencia histórica del Grupo de Río, cuyo trabajo busca continuar con un alto perfil político. También fue afirmado que CELAC será el socio latinoamericano designado en las relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos.

La CELAC también asume la misma función en la gestión de crisis y la defensa de la democracia de OEA y UNASUR, proveyendo entonces a la región de más opciones y espacios de trabajo, pero arriesgándose





al solapamiento de instituciones y mandatos. La CELAC, como UNASUR, está configurada como un instrumento de expansión de la autonomía de la región en sus relaciones internacionales, pero no ha sido propuesto como una alternativa a la OEA. A través de la “Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia”, la CELAC está adoptando una cláusula democrática que incluye un mecanismo de consulta, y un conjunto de opciones de política que van desde la mediación hasta la adopción de sanciones.

A pesar de su retórica y ambiciosos objetivos, la CELAC es sólo un mecanismo no institucionalizado para la consulta política y la cooperación, y en un marcado contraste con la OEA o UNASUR, carece de un tratado constitutivo y no constituye una organización internacional, lo cual expresa nuevamente la preferencia de la región por un regionalismo de “élite” con un bajo nivel de institucionalización. Es prematuro evaluar el alcance de este proceso, el cual puede ser un “Grupo de Río ampliado” enfocado en política exterior, o convertirse en un instrumento efectivo de coordinación de instrumentos en otras áreas de política, prevaleciendo las divisiones que se han desarrollado entre las áreas del Norte y las del Sur. Sin embargo, puede también ser visto como un intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto más amplio del multilateralismo y el regionalismo latinoamericano basado en “círculos concéntricos”, incorporando varios grupos subregionales de Centroamérica y el Caribe. Esto también puede ser visto como un deseo de México de diversificar sus relaciones exteriores y colocarse a sí mismo en un marco latinoamericano más amplio (Costa Vaz 2010; Rojas Aravena 2011a, 2011b).

### *El rol de Brasil como líder regional y global*

Brasil es un actor decisivo en lo concerniente al futuro del multilateralismo y el regionalismo en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para convertirse en el *paymaster*<sup>16</sup> regional y lograr el respaldo necesario para ejercer ese liderazgo eficazmente, de cara a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable.

Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave. Esto incluye un sector manufacturero muy presente en la región —especialmente en los rubros como transporte y automotriz, el crédito del BNDES, y las corporaciones

“multilatinas” como Banco Itaú, Petrobrás u Odebrecht, que ya están impulsando una integración “de facto” (Sennes y Tomazini 2006). Como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo, se han ido llevando a cabo por parte de los Gobiernos de Cardoso y de Lula, distintas concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración sudamericana (Fortuna Biato, 2009). Esto incluye el involucramiento de Brasil en el Banco del Sur; sus contribuciones al Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional de IIRSA; su creciente cooperación “Sur-Sur”; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que el Gobierno de Lula y posteriormente el de Dilma Rouseff, ha tratado de suavizar algunas de las iniciativas más radicales del Presidente Chávez, reconvirtiéndolas a un marco regional.

La autopercepción de Brasil como un “líder benigno” no siempre se corresponde con la visión de sus vecinos, a menudo caracterizada por la desconfianza y los celos hacia su poder. Algunos vecinos consideran las posiciones políticas y diplomáticas de Brasil como “hegemónicas”. El comportamiento de algunos de sus actores públicos y privados, como BNDES, Petrobras o Odebrecht es, frecuentemente, similar a otras corporaciones multinacionales foráneas.

La diplomacia brasileña ha ganado una reputación desfavorable debido a sus acciones unilaterales. El compromiso de Brasil con Sudamérica no debe tampoco darse por descontado. Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales. A diferencia de Venezuela o Argentina, la posición de Brasil se ha basado, frecuentemente, en un análisis pragmático de costes y beneficios, y este comportamiento es aún más frecuente con la Presidencia de Dilma Rouseff. La ideología o los principios, a pesar de su prominencia, ni la orientación de izquierda del Gobierno, ni su política sudamericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requerían sus propios intereses<sup>17</sup>. Incluso, el compromiso brasileño con MERCOSUR o UNASUR no refleja un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2010, el candidato de la oposición José Serra propuso “flexibilizar” MERCOSUR para hacer posible los acuerdos bilaterales (sea con Estados Unidos o con la Unión Europea). También expresó su voluntad de hacer que los compromisos internacionales de Brasil estén menos supeditados a los compromisos regionales. Lógicamente, la ambivalencia de puede servir de argumento tanto a interpretaciones favorables como desfavorables respecto a su compromiso con UNASUR y el regionalismo sudamericano.





Para un mayor entendimiento de esta ambivalencia, sería necesario un análisis más detallado de los actores políticos y los procesos domésticos de formación de la política exterior en ese país. En cuanto a la actuación gubernamental y su diplomacia, la más profesionalizada de la región, ha construido una política exterior basada en visiones realistas y conceptos claros acerca de los intereses nacionales de Brasil. Dadas las enormes asimetrías existentes entre Brasil y sus socios, este país tiene una tendencia natural a emplear su fuerza económica y política para conseguir sus propios intereses y reducir costos. Para algunos observadores el Presidente Lula impulsó una política exterior mucho más “ideologizada” en lugar de realista (Ayllón y Viola 2006), y que el Gobierno de Dilma Rouseff representa una orientación más “pragmática”. En realidad, todos gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, y solo el pequeño círculo de consejeros que en su momento rodeó al Presidente Lula, intentó prestar más atención a los aspectos sociales y a las relaciones “Sur-Sur”.

El Gobierno y la diplomacia brasileña, y esto no es muy distinto de lo que ocurre en otros países de la región, sigue evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo<sup>18</sup>. Pareciera que la élite brasileña no ha asumido aún el hecho de que el país necesita a sus contrapartes regionales si quiere alcanzar sus objetivos globales, aumentar su peso negociador, y sustentar la modernización de un aparato productivo que, para alcanzar ese objetivo, precisa de mercados más amplios. Esas élites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de la política exterior de Brasil, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, una visión que sus vecinos no comparten (González 2011). Como fue mencionado antes, la estrategia regional e internacional de los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores trata de combinar el *realpolitik* con la ideología, i.e., y el tradicional enfoque “westfaliano” del Itamaraty y la visión de “Porto Alegre” del Partido de los Trabajadores. La matriz política, que puede ser llamada “Surfalia” (Tokatlian 2011), es intrínsecamente contradictoria y coloca a Brasil en un balance complejo.

Sin embargo, Brasil es el único país con las capacidades económicas y políticas para convertirse el *paymaster* regional y asumir los costes reales del liderazgo regional; pero esto implicaría una estrategia distinta que la que está teniendo lugar actualmente. Esta estrategia no termina todavía de definirse debido, en cierta medida, a que Brasil necesita construir un nuevo consenso sobre política exterior que involucre a actores tan diversos como la diplomacia profesional,

las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos, los actores privados y otras burocracias gubernamentales. El regionalismo latinoamericano estará determinado en buena medida por este diseño.

## Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el caso de UNASUR como expresión de las emergentes estrategias regionalismo “post-liberal”. A través de esta organización, el tradicional unionismo y las aspiraciones de integración regional latinoamericana se redefinen en clave sudamericana en un marco geográfico e identitario sudamericano. Mediante esta estrategia Sudamérica se convierte en una construcción política y económica en función de responder a los desafíos de la globalización y responder a distintos objetivos de desarrollo, autonomía regional (en particular respecto a Estados Unidos), influencia internacional, y al mismo tiempo, gobernabilidad doméstica de los países involucrados. No obstante, el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* importantes limitaciones institucionales derivadas de su lógica eminentemente intergubernamental, de sus asimetrías internas, y de los condicionantes de su liderazgo brasileño.

Alcanzar los objetivos planteados por UNASUR requerirá de un proyecto político y un diseño institucional que promueva un diálogo político efectivo y una convergencia política y cooperación sectorial en infraestructura, energía y finanzas, así como otras políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social. Este proyecto debe tener la flexibilidad necesaria para admitir las diferentes estrategias económicas y de inserción internacional seguidas en la región: desde las estrategias *hub and spoke* como las de algunos países de la costa pacífica de Sudamérica, hasta el modelo más demandante de MERCOSUR. Debe permitir un determinado grado de autonomía política y de incentivos económicos requeridos para atraer e integrar todos los miembros. Esto es particularmente cierto para Brasil, dado que aspira convertirse en un líder regional y global. Además, UNASUR tendrá que integrar y redirigir las iniciativas de Venezuela en un intento por evitar una confrontación con el ALBA-TCP. La unión tendrá también que resolver adecuadamente los problemas causados por sus significativos desbalances internos y las asimetrías y calmar las inquietudes generalizadas sobre el liderazgo ambivalente de Brasil.







La relación con los actores externos, y en particular con Estados Unidos, siguen siendo uno de los factores clave. Mientras que algunos países optan por profundizar las relaciones con ese país a través de acuerdos de integración económica como acuerdos de libre comercio “Sur-Norte”, para otros la búsqueda de autonomía continúa siendo el objetivo más importante. Esta búsqueda de autonomía frente al mercado y frente a Estados Unidos es, de hecho, uno de los argumentos esgrimidos a la hora de explicar el porqué de UNASUR o CDS, deben existir. Estas concesiones están hechas para asegurar la viabilidad del proyecto regional, habiendo sido hechas para asegurar la viabilidad del proyecto regional, parecen coincidir con este objetivo.

El caso de UNASUR revela que doscientos años después de las independencias, el nacionalismo y el unionismo, los cuales están profundamente enraizados en la identidad, la las subjetividades colectivas y la cultura política latinoamericana. Sus discursos continúan siendo axiológicos, donde los actores políticos se convierten en claves para la política doméstica, la política exterior y los proyectos internacionales, donde se encuentran enmarcados. Por ello, la región requiere de un marco teórico que no se limite a los intereses nacionales, los factores funcionales y las variables institucionales. Esta dimensión existe, pero está enmarcada y construida por una combinación de elementos materiales e ideológicos (en particular, identidades y valores) que conciernen al contexto latinoamericano, dando relevancia a una aproximación social-constructivista.

De ahí los contradictorios y paradójicos rostros del regionalismo post-liberal. Por un lado, los países participantes parecen haber reconocido que las interdependencias y los riesgos derivados de las dinámicas de transnacionalización y los procesos de globalización demandan de políticas y marcos regulatorios más allá de los límites del Estado-Nación, de los cuales el regionalismo y multilateralismo forman parte de las respuestas. Sin embargo, en la medida en que esas dinámicas son presentadas como neoliberalismo, la respuesta es también el “retorno del Estado” y el reforzamiento de un profundo nacionalismo presente en las identidades de la región y la cultura política, y los clásicos discursos “westfalianos” y prácticas de soberanía nacional, que pueden ser nombradas “surfalianos” en su redefinición latinoamericana. Este marco “ideacional” establece las potencialidades y los límites del regionalismo. Asimismo, determina su naturaleza intergubernamental, limitando su efectividad y alcance.

Una vez más, se habla del “trilema” clásico que América Latina ha enfrentado, entre el Estado-nación y el deseo de una integración regional efectiva y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En una aparente paradoja, esos tres objetivos demandan de una “de-

*nacionalización*" del concepto de soberanía, espacio y del *locus* de la política y el poder, permitiendo posteriores avances hacia un concepto "post-Westfaliano" de Estado y una soberanía mancomunada. Solamente a través de un efectivo regionalismo y multilateralismo los países de la región serán capaces de consolidar sus capacidades internas para la gobernabilidad, siendo también actores más activos de la gobernanza global en un sistema internacional post-hegemónico que parece emerger en el Siglo XXI.

## Notas

1. El presente artículo es una versión expandida y actualizada de uno ya publicado dentro de la serie de artículos de trabajo sobre Gobernanza Global por el European University Institute-RSCAS, en febrero de 2012.
2. En cierta forma, este trilema sería una variante latinoamericana del que plantea la globalización para el conjunto de los actores estatales. Véase Rodrik 2000.
3. No es objeto de este trabajo adentrarse en el debate sobre el concepto de "regionalismo". Este aludiría a un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas de alcance regional para organizar un espacio geográfico regional determinado (Payne y Gamble 1996: 2), así como a las políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de "regiones" (Hurrell 1995; Hettne 2005). Aunque es una cuestión controvertida, es importante diferenciar "regionalización" de "regionalismo", pues si el primero se refiere a procesos de transnacionalización y desterritorialización de alcance regional, el segundo aludiría a las dimensiones institucionales o políticas de ese proceso.
4. Existen algunas excepciones, como el proyecto de interconexión de la red eléctrica de Centroamérica (SIEPAC) iniciado en la mitad de los ochenta y ahora es operacional.
5. Para una descripción más detallada sobre UNASUR, véase los trabajos incluidos en el volumen editado por Cienfuegos y Sanahuja, 2010.
6. Itamaraty es el nombre del edificio donde radican los directivos del Ministerio de Exteriores Brasileño. Usualmente se refiere al Servicio Exterior brasileño, compuesto por civiles y tradicionalmente visto como altamente profesional, i.e. no políticos, pero al mismo tiempo, con un alto grado de autonomía en el diseño de las metas de política exterior de largo plazo. Ellos están diseñados en gran medida en





- los marcos de la geopolítica y las tradiciones del realismo político, aunque adaptadas a las circunstancias particulares de Brasil.
7. Estos fueron los acuerdos de MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-Bolivia de 1997, y posteriormente los ACE-58 entre MERCOSUR y Perú, y el ACE-59 entre MERCOSUR, Colombia, Ecuador y Venezuela que entraron en vigor en 2005. Con todo esto, cerca del 90% del comercio entre MERCOSUR y la CAN era ya de libre comercio en 2008 y de acuerdo al marco de tiempo, este sería liberalizado en 2018. Ver Cienfuegos 2006.
8. Para un análisis más amplio acerca de los objetivos y evolución inicial de la CSN y UNASUR, vea, entre otros, Díaz Barrado (2005), Molina (2007), y Cienfuegos 2009.
9. Una colección de las primeras declaraciones y acuerdos de CSN/ UNASUR puede ser encontrada en Díaz Barrado y Cano 2007.
10. Los 12 Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En diciembre de 2010 ya se habían reunido las ratificaciones necesarias para la plena vigencia del Tratado, y en febrero de 2011 eran ya 11 los países que han ratificado ese instrumento.
11. Hasta mediados de 2009 no se logró un acuerdo respecto a la figura clave del Secretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex-Presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada a causa del veto de Uruguay. Finalmente, Kirchner fue elegido el 4 de mayo de 2010, pero su fallecimiento el 27 de octubre de ese año en volvió a dejar vacante este cargo.
12. El apoyo a los países con crisis de balanza de pagos ya había sido llevado adelante por el FLAR, el cual fue creado en 1978 como Fondo de Reserva Andino (FAR). Transformado en FLAR, acumuló las reservas de 5 países andinos Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela más Costa Rica (adhesión en 2000) y Uruguay (2009). El FLAR tiene su casa matriz en Bogotá y un total de 2.300 millones de dólares disponibles. Desde 1978 y hasta 2003, el financiamiento de la FLAR a los países andinos estuvo en alrededor de un 60% de los préstamos del FMI a estos países.
13. Entre ellos, la Declaración de Ushuaia de 1998, que crea la Zona de Paz del MERCOSUR; la Carta andina para la paz, la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa; la Declaración de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina, ambas de junio de 2002; la Declaración de Guayaquil sobre la zona de paz y cooperación sudamericana, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 de julio del

- 2002; y la Declaración de Bogotá, adoptada en la conferencia de ministros de defensa de la CSN, de junio de 2006. Véase Consejo de Defensa Sudamericano 2009.
14. “Veo a los ejércitos sudamericanos protegiendo los recursos naturales. Entrevista a María Emma Mejía, Secretaria General de UNASUR”, *El País*, 23 de junio de 2011, p. 6. Vea también Raúl Zibechi, “*South America consolidates its role as an emerging power*”, CIP Americas Program, Washington, 5 de diciembre de 2011 [<http://www.cipamericas.org/archives/5748>, acceso 20 de diciembre 2011].
  15. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los “autonomistas” de la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la “masacre de Pando”, en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del estado de sitio por parte del Gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.
  16. Este término es empleado aquí siguiendo el concepto de Mattli (1999).
  17. Esa ambivalencia ha podido verse en la defensa de los intereses de Petrobrás en las nacionalizaciones bolivianas, en la renegociación de los precios del gas de ese país exportado a Brasil, en la que el Gobierno de Lula tuvo que buscar un difícil equilibrio entre las demandas de Morales y los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas barato. Tampoco ha sido fácil afrontar las controversias entre la constructora brasileña Odebrecht y el Gobierno de Ecuador, motivadas por los fallos observados en la construcción de la central hidroeléctrica de San Francisco y los pagos originados por ésta. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009,



respecto a las condiciones en las que se veía obligado a vender a Brasil la electricidad de la central de Itaipú. En lo que atañe a los foros multilaterales, cabe recordar la fractura creada en MERCOSUR y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la "Ronda de Doha" de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de MERCOSUR y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas de los países industrializados, lo que dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, y no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales.

18. Es importante recordar al respecto que el ordenamiento constitucional brasileño excluye de antemano la primacía de las normas internacionales y la supranacionalidad.

## Bibliografía

- Altmann, J. (ed.) (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires, Teseo/FLACSO.
- Arenal, C. (2002). "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política". *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- Arenal, C. (2009). "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales". VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268
- Audley, J. J. et al. (2003). *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace
- Ayllón, B and E. Viola (2006). "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior". *Política Exterior* no. 113, Septiembre-Octubre, pp. 123-135
- Ayuso, A. (2010). "Integración con equidad. Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur", en M. Cienfuegos and J. A. Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, pp. 137-178
- Bacaria, J. (2010). "Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur", en M. Cienfuegos and J. A. Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, pp. 245-272.

- Bodemer, K. (2010), "Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o de fragmentación?", en M. Cienfuegos and J. A. Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.
- Bouzas, E., P. Motta Vega and S. Ríos (2007). "Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana". *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, n° 4, pp. 61-68.
- Briceño, J. (2010). "La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano". *Nueva Sociedad* n° 228, julio-agosto, pp. 44-59.
- Burges, S. W. (2007). "Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez". *Third World Quarterly* vol. 28, no. 7, pp. 1.343-1.358
- Burki, S. J.; G. E. Perry, and S. Calvo (1998). *Trade: Towards Open Regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*. Washington, World Bank
- Cardona, D. (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?". *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, no. 5, pp. 84-92.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento CLC/G.1801/Rev. 1-P
- CEPAL (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Document LC/L 3408, November
- Christensen, S. F. (2007). "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, no. 1, pp. 139-158.
- Cienfuegos, M. (2006). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viabile?. VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- Cienfuegos, M. and J. A. Sanahuja (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB.
- Consejo de Defensa Sudamericano (2009). *Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile, Ministerio de Defensa.
- CSN (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*. Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (Available online in: [http://www.comunidadandina.org/csn/Documento\\_Convergencia.pdf](http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf))







- Díaz Barrado, C. and M. A. Cano (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*. Madrid. Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos no. 1.
- Fernández, W. (2010). "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanahuja (Coords.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB, pp. 207-243.
- Fortuna Biato, M. (2009). "La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?" *Política Exterior*, vol. XXIII, no. 131, pp. 45-58.
- Fritz, Th. (2007). *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*. Berlín, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, Abril.
- Gardini, G. L. (2011). "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", in G. L. Gardini and P. Lambert. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. London, Palgrave Macmillan, pp. 235-254
- Gill, S. (1995). "Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 399-423
- Gill, S. (1998). "New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy", *Pacific Review* vol. 10, no. 1, Febrero, pp. 23-28
- Giacalone, R. (2006). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad* no. 202, Marzo-Abril, pp. 74-86
- González, G. et al. (2011). *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*. México, CIDE.
- Gomes Saraiva, M. y J. Briceño (2009). "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Exterior*, vol. 52, no. 1, pp. 149-166
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*. Madrid. FRIDE, documento de trabajo no. 35, Abril.
- Gratius, S. (2008). "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano". *FRIDE Comentario*, Abril.
- Hettne, B. (2005). "Beyond the "New" Regionalism". *New Political Economy* vol. 10, no. 4, pp 543-571
- Honty, G. (2006). "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", *Nueva Sociedad* no. 204, Julio-Agosto, pp. 119-134
- Hufbauer, G. C.; D. Orejas, and J. J. Schott (Eds.) (2003). *Nafta: A Seven-Year Appraisal*. Washington, Institute for International Economics

- Hurrell, A. (1995). "Regionalism: theoretical perspectives". L. Fawcett and A. Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- Legler, Thomas (2010). "Gobernanza regional. El vínculo multilateral". *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 10, nº 3, pp. 18-23
- Legler, T. and A. Santa-Cruz (eds.) (2011). "Los desafíos del multilateralismo en América Latina". Sección Especial de *Pensamiento Propio* no. 33
- IDB (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002*. Washington, Inter American Development Bank (IDB), The Johns Hopkins University Press.
- Kose, M.; Ayhan, G. M. Meredith and C. M. Towe (2004). *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*. Washington, International Monetary Fund, working paper no. 04/59, Abril.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lederman, D.; W. Maloney and L. Servén (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*. Washington, World Bank, Diciembre.
- Martínez, M. J. (2007). "Banco del Sur: ¿Lógica o desafío?". *Política Exterior* no. 119, Septiembre-Octubre, pp. 29-33.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press.
- Molina, F. (2007). "Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la UNASUR". VV AA. *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, pp. 55-83
- Motta, P. and S. Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie comercio internacional, no. 62, Julio, LC/L-2776-P
- Oliva, C. (2007). "El ALBA y la UNASUR: entre la concertación y la confrontación", en A. Serbin et al., *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* no. 6, Buenos Aires, CRIES, , pp. 71-86
- Payne, A. and A. Gamble (Eds.) (1996). *Regionalism and World Order*. Basingstoke, Macmillan.
- Peña, F. (2009). "La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y Mercosur pueden complementarse?". *Revista Nueva Sociedad* no. 219, pp 46-58
- Perrotta, D.; G. Fulquet and E. Inchauspe (2010). *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿Integración o interacción?*. Buenos Aires. Nueva Sociedad.





- Ramírez, S. (2011). "El giro de la política exterior colombiana". *Nueva Sociedad* no. 231, Enero-Febrero, pp. 79-95
- Reid, M. (2006). "Time to wake up. A survey of México". *The Economist*, November 16th.
- Reza, G. (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*. México. Plaza y Valdés.
- Rodrik, D. (2000). "How far international economic integration will go?". *Journal of Economic Perspectives* vol. 14, no. 1, Winter, pp. 177-186.
- Rojas Aravena, F. (2011a): "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana", en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 135-158
- Rojas Aravena, F. (2011b). *Integración política. Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana. Documento para el Foro de Biarritz*. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Romero, C., (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas, Ediciones B.
- Romero, C. (2007). "Venezuela y Brasil: una integración difícil", in VV. AA., *La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Cuadernos CEA no. 1, Caracas, Universidad Central de Venezuela, p. 39
- Rosales, O. (2008), «Integración regional: propuestas de renovación», in J. Altmann and F. Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66
- Sanahuja, J. A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época). Special issue "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", no. 0, Febrero, pp. 75-106
- Sennes, R. and C. Tomazini (2006). "Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?. *Foreign Affairs en español*, vol. 6, no. 1, pp. 43-60.
- Sennes, R. and P. Pedrotti (2007). "Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos". *Foreign Affairs en español*, vol. 7, no. 3, pp. 31-46.
- Serbin, A. (2010). "De despertares y anarquías de la concertación regional". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, no. 3, pp. 6-12
- Serbin, A. (2011a). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la*

*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98

Serbin, A. (2011b). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Siglo XXI/Plataforma Democrática

SG-SICA (2006). *Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales*, San Salvador, Secretaría General del SICA, Noviembre.

Söderbaum, F. and T. M. Shaw (eds.) (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*. Hampshire, Palgrave Macmillan.

Tokatlian, J. G. (2011). "Latinoamérica y sus 'alianzas' extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia", in D. Wollrad, G. Maihold and M. Mols (eds.). *la agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires, Nueva Sociedad, SWP, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 139-160

Tussie, D. (2008). "¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?. J. Altmann and F. Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.

Vaillant, M. and A. Ons (2009). *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Caracas. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Document SP/RR-TAPI-ALC/DT no. 2-09

Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*. OBREAL background paper, julio.

